



Universitetet i Bergen

Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap

Norske kommunar og EU

Forventingar til medlemsskap i europakontor

Lasse Bolstad

Masteroppgåve

Våren 2008

D Samandrag

Har norske kommunar intensjonar om å påverke politikkkutforminga i EU, eller har dei heilt andre forventingar til bruk av europakontora som verktøy? Dette spørsmålet er rimeleg å stille seg når ein ser korleis kommunane sjølve har vore sterkt deltakande i å etablere ein alternativ informasjons- og påverknadskanal mellom det lokalpolitiske nivået og den Europeiske Union. Denne studien har søkt å avdekkje kva medlemskommunane sjølve forventa av dette samarbeidet då dei vedtok å melde seg inn i dette samarbeidet. Denne uttrykte motivasjonen har blitt kategorisert i høve til om argumenta talar for kommuneorganisasjonen sitt eige vel, eller om dei i første rekkje peiker på deltakinga i europakontora som ein ekstraservice til lokalsamfunnet. I tillegg er argumenta delt inn i *lyttepost-* og *lobbyistargument*.

Desse observasjonane er så drøfta ut frå eit ønske å sjå kva som kan vere årsaker til forventingane, med to særlege aspekt i tankane; det eine i kva grad forventingane kan vere eit uttrykk for at kvaliteten i den tradisjonelle. Det andre aspektet har vore å sjå i kva grad ein kan forklare forventingane ut frå institusjonelle trekk ved EU ut frå eit fleirnivåperspektiv, med særleg fokus på lobbyisme.

Resultata syner i hovudsak to tendensar. Kommunane forventar stor betring i informasjonstilgongen med tanke på forbetring av den interne kommuneorganisasjonen, og dei forventar samstundes at europakontora skal bli ein viktig del av tenesteytinga mot lokalsamfunnet og næringslivet med tanke på å målbere saker på den europeiske arena. Det er då rimeleg å tru at den tradisjonelle kanalen for informasjon og påverknad ikkje tek tilstrekkeleg omsyn til den europeisering av regional- og lokalnivået som har funne stad. Vidare må ein også kunne hevde at europeiseringa av lokalsamfunnet saman med den institusjonelle utforminga i EU-systemet har styrkja kommunane sine moglegheiter til å samhandle direkte med europeiske institusjonar, og at dette er i samsvar med ei stadfesta trend i regionaliseringa av EU.

INNHALDSLISTE

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | INNLEIING | 9 |
| 1.1 | Utvikling av eit rammeverk for oppgåva..... | 10 |
| 1.1.1 | <i>Problemstilling</i> | 11 |
| 1.1.2 | <i>Avgrensing</i> | 12 |
| 1.2 | Vegen vidare..... | 12 |
| 2 | BAKGRUNN OG TEORETISK INNFALLSVINKEL | 15 |
| 2.1 | Omgrepsavklaringar - Motiv og forventningar..... | 15 |
| 2.1.1 | <i>Forventingar og motiv</i> | 15 |
| 2.1.2 | <i>Europeisering</i> | 16 |
| 2.2 | Den kommunale styringskvardagen | 17 |
| 2.2.1 | <i>Organisasjonsutvikling i kommunane</i> | 18 |
| 2.2.2 | <i>Eit intergovernmentalt perspektiv</i> | 19 |
| 2.2.3 | <i>Fleirnivåstyre</i> | 19 |
| 2.2.4 | <i>Regionalisering</i> | 20 |
| 2.3 | Sub-nasjonal påverknadsaktivitet i Brussel | 21 |
| 2.3.1 | <i>Norske europakontor</i> | 22 |
| 2.3.2 | <i>Også i medlemsstatane</i> | 25 |
| 2.3.3 | <i>Lobbyisme i EU</i> | 25 |
| 2.3.4 | <i>Europakontora som lobbyistar</i> | 27 |
| 2.4 | Tidlegare studiar | 28 |
| 2.4.1 | <i>Frå ein europeisk ståstad</i> | 30 |
| 3 | METODE: VERKTØYKASSE FOR INNSAMLING OG ANALYSE | 32 |
| 3.1 | Avgrensing og skildring av utvalet..... | 32 |
| 3.1.1 | <i>Deskriptive trekk ved utvalet</i> | 33 |
| 3.1.2 | <i>Dei eg ikkje valde</i> | 35 |
| 3.2 | Å identifisere ei forventning..... | 36 |
| 3.2.1 | <i>Argumentstudie</i> | 37 |
| 3.2.2 | <i>Kategorisering av forventingane</i> | 38 |
| 3.2.3 | <i>Kompetanseheving</i> | 39 |
| 3.2.4 | <i>Informasjonsformidling</i> | 40 |
| 3.2.5 | <i>Premisspåverknad</i> | 40 |
| 3.2.6 | <i>Ombodsmann</i> | 41 |
| 3.3 | Drøfting av kjelder og metodeval | 41 |
| 3.3.1 | <i>Kva kan eg forvente å finne?</i> | 41 |
| 3.3.2 | <i>Metodekritikk</i> | 42 |
| 3.3.3 | <i>Om identifisering av kommunane i sitat m.m.</i> | 44 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 4 | EUROPEISERING AV NORSKE KOMMUNAR..... | 45 |
| 4.1 | Nasjonal europapolitikk..... | 45 |
| 4.2 | Dei formelle påverknadsmoglegheitene gjennom EØS..... | 46 |
| 4.2.1 | <i>EU-påverknad gjennom EØS-avtala sine instrument</i> | 46 |
| 4.2.2 | <i>Tilgang til nasjonale myndigheiter</i> | 49 |
| 4.2.3 | <i>Andre regionale interessegrupper</i> | 50 |
| 4.3 | Frå nasjonal til internasjonal aktør..... | 50 |
| 4.3.1 | <i>Drivkrefter bak internasjonaliseringa</i> | 51 |
| 4.3.2 | <i>Press frå statleg (over-)styring</i> | 52 |
| 4.4 | Norske kommunars handlingsrom satt under press frå Europa..... | 53 |
| 4.4.1 | <i>Kommunane sine oppgåver</i> | 53 |
| 4.4.2 | <i>Konkurranse – eller samanfall – mellom EU og nasjonalt lovverk?</i> | 54 |
| 4.4.3 | <i>Manglande utvikling internt i kommunane</i> | 54 |
| 5 | ANALYSE AV KOMMUNANE SINE VEDTAKSDOKUMENT | 56 |
| 5.1 | Dokumentmengd, fråfallsanalyse og innhaldskvalitet..... | 56 |
| 5.1.1 | <i>Fråfallsanalyse</i> | 57 |
| 5.1.2 | <i>Vurdering av datamaterialet</i> | 58 |
| 5.2 | Kommunane sine forventingar..... | 60 |
| 5.2.1 | <i>Kompetanseheving</i> | 60 |
| 5.2.2 | <i>Informasjonsformidling</i> | 61 |
| 5.2.3 | <i>Premisspåverknad</i> | 61 |
| 5.2.4 | <i>Ombodsmann</i> | 62 |
| 6 | SAMANFATNING OG KONKLUSJON | 64 |
| 6.1 | Framveksten av forventingar..... | 64 |
| 6.2 | Avsluttande kommentarar..... | 66 |
| 6.2.1 | <i>Finnast det ein paradiplomatisk plan? Forklaringar til forventingane</i> | 67 |
| 6.2.2 | <i>Kritikk</i> | 70 |
| 6.2.3 | <i>Utgangspunkt for vidare arbeid</i> | 71 |
| 6.3 | Konklusjon..... | 73 |
| 7 | KJELDELISTE | 74 |

FIGURLISTE:

| | |
|--|----|
| Figur 1: Skisse over påverknadskanalar frå lokalnivået opp til EU..... | 24 |
| Figur 2: Sentralitet medlemskommunar vs. alle norske kommunar | 34 |
| Figur 3: EØS-prosedyren – den formelle vegen til å nå EU | 47 |

TABELLAR:

| | |
|--|----|
| Tabell 1: Medlemsoversyn for europakontora i Noreg..... | 23 |
| Tabell 2: Kategorisering av motiver og roller..... | 39 |
| Tabell 3: Brutto driftsutgifter fordelt på oppgåver, gj.snitt alle kommunar i 2006 | 54 |
| Tabell 4: Kommunane sine argument, kategorisert | 59 |
| Tabell 5: Oppsummering av resultat frå Tabell 4 | 60 |

► Forkortingar

| | |
|------|---|
| CoR | Committee of the Regions |
| EF | Det Europeiske Felleskap |
| EFTA | European Free Trade Association |
| EU | Den Europeiske Union |
| EØS | Det Europeiske økonomiske samarbeidsområde |
| NPM | New Public Management |
| VNB | Vest-Norges Brusselkontor |
| WTO | World Trade Organisation, Verdens handelsorganisasjon |

D Forord

*Jeg har tænkt og jeg har grublet meget i disse sidste dage,
- grublet så mangfoldigt, så det tilslut begyndte ligesom at løbe surr i mit hode
- men så fik jeg rede i tingene; da øjned jeg sammenhængen så grangiveligt.*

Doktor Stockmann, *En folkefiende*, Henrik Ibsen

Ein kjem seg ikkje igjennom eit slikt stort prosjekt som ei masteroppgåve utan at det til tider buttar litt imot og det jamvel går heilt i surr for ein – det kan eg ikkje forstå at eg skulle vere åleine om å oppleve. Til samanlikning med den tidlegare ”vanlege” studentkvardagen har dette prosjektet på mange område vore ei kolossal utfordring frå start til slutt, og det har gitt ny lærdom både om faget men også like mykje om meg sjølv. Likevel, mot slutten av arbeidet fikk også eg *rede i tingene*; brikkene falt på plass og prosjektet tok dermed si endelege form og fann sin naturlege slutt.

Etter kvart som det siste året har gått sin gang så har den konstante brytekampen med materialet gjort meg både glødande inspirert og ubegripeleg lei, og det har ikkje alltid vore like lett å halde tempoet oppe. Likevel, eg må audmjukt konstatere at det å få jobbe på sitt heilt eige prosjekt for ein så lang periode verkeleg har vore eit privilegium, og det blir på mange måtar rart å skulle leggje dette bak seg så brått når det heile tida er ting som kunne ha blitt forbetra. Samstundes er det ikkje utan glede at eg no går mine siste timar på instituttet i møte – det er visst no det heile byrjar, seiast det...

Tusen takk til kommunane som har hjelpt meg med dokumenta, takk til europakontora som har bidrege til å oppklare praktiske spørsmål undervegs, og ein stor runde applaus til instituttet som velvillig tok dette prosjektet inn frå det store havet og trygt i hamn!

Så til ho som har godtatt at mitt uunngåelege slurv og dårlege planlegging har gått ut over vår tid saman på kveldstid, i helger og feriar – det er jo du som til slutt sørgjer for at eg får *rede i tingene*, Stine! Måtte du aldri slutte med det...

Bergen, mai 2008

Lasse Bolstad

1 Innleiing

Norske kommunar har ikkje for vane å drive utanrikspolitikk. Likevel, etter at EØS-avtala trådde i kraft har den internasjonale arenaen blitt stadig viktigare for kommunane, og dei møter stadig utfordringar, både i form av medvind og motbør, frå reglar som opphavleg er initierte og vedtatt i den Europeiske Union. Som reaksjon til denne endringa i kommunekvardagen har nokre av dei her til lands funne det best å imøtekomme dette gjennom eit tiltak som kan tale deira sak i EU på uformelle plan, og samstundes kan vere med å halde heimkommunen opplyst om kva som ventar dei i framtidig lovgjevning eller moglegheiter for deltaking i ymse utviklingsprogram. Slik vart dei seks europakontora her til lands stifta – kontor som har som oppgåve å målbera kommunane sine behov i høve til Europa, og overbringe Europa-informasjon heim att til kommunane.

Denne forma for aktivitet overfor europeiske institusjonar gjennom medlemskap i Europakontora skapar ein spanande arena å basere eit prosjekt på. Det faktum at kommunane sjølve er med og etablerer og driv ein organisasjon som har som formål mellom anna å drive lobbyisme overfor EU sine institusjonar gir oss moglegheit å studere endringar i norske kommuneorganisasjonar som konsekvens av vedtak frå ein organisasjon som Noreg ikkje ein gong er medlem i. Dette seier litt om kva type innflytelse EU faktisk har på norske kommunar, og kor avhengige kommunane tyder å vere av å få si røyst høyrd, samt å vere sikre på å høyre dei relevante røystene frå EU.

Det at kvardagen til kommunane er EØS-prega i stor grad er det ikkje vanskeleg å tru når ein ser på samanfallet mellom dei viktigaste kommunale oppgåvene og virkeområde for EØS-avtala. Dette er ikkje eit siktemål for denne oppgåva å skulle kommentere dei normative sidene ved dette, altså kor vidt dette er negativt eller positivt, men ein må uansett kunne konstatere at kommunane får nye utfordringar å ta hand om knytt til eit tettare samarbeid med EU sidan så mange av dei til dagleg anvendte reglane har sitt utspring i EU-regelverk. Og på same måte som ein kjenner igjen frå debatten på det nasjonale planet så opplever

kommunane å få tilgang til program og finansiering¹ som er med å utvikle lokalsamfunnet, men manglar like fullt formell deltaking i dei fora der det vert gjort viktige vedtak som kan vere med å leggje varige føringar for utøvinga av lokalpolitikken.

Det er akkurat her i denne utfordringa at europakontora kjem inn i biletet og skal hjelpe til, og det er det som vil bli kjernefokuset i heile denne oppgåva. Som hovudutfordring i denne oppgåva har eg valt å leite etter kva forventingar kommunane hadde då dei valte å melde seg inn og aktivt både bidra og delta i slike europakontor. Motivasjonen bak denne problemstillinga er å kunne seie noko om kva som lokkar ved europakontora, og dermed også kunne gje ein kommentar til kva deler av det eksisterande systemet som kan opplevast som mindre bra. På denne måten kan ein kaste lys over både kva forhold kommunane meiner å ha til EU samt korleis kommunane opplevde det gjeldande samarbeidet med EU-institusjonar på det tidspunktet dei meldte seg inn i europakontoret. Det vil til dømes vere interessant om ein kan spore ei stor forventing til at europakontora aktivt skal målbera kommunane sine interesser overfor EU sine institusjonar, altså regelrett lobbyisme, då dette kan vere ein indikasjon på at EU har fått stor innflytelse som premissleverandør for det lokale politiske nivået i eit land utanfor EU.

Hovudmengda av dette prosjektet vil i stor grad vere av skildrande og forklarande karakter, då det er tenkt at for å fullt ut kunne kaste lys over kommunane sitt medlemskap i europakontora så lyt ein inkludere i drøftinga eit element av historie og forklaringsmodellar for korleis desse forventingane kan ha bygd seg opp. Dette betyr at det er lagt stor vekt på ein grundig gjennomgang av kommunane sitt forhold til EU både gjennom EØS-avtala sine moglegheiter for lokalnivået generelt, men også lokalnivået sine tradisjonelle kanalar for å nå inn i EU-systemet med sine synspunkt. Det innsamla datamateriale er så meint å kople saman desse to bakgrunnsdrøftingane for å nå ein konklusjon på kva kommunane forventar seg, og forhåpentlegvis også kva institusjonelle element som har skapt desse forventingane.

1.1 Utvikling av eit rammeverk for oppgåva

I perioden 1993-2003 har seks såkalla *europakontor* blitt starta opp her til lands.

Medlemene, som både er eigarar² og einaste brukarar av tenester frå desse kontora, består i

¹ EØS-avtala gjev moglegheit for deltaking innafor rammene av EU sine program for "regionalisering, transport, energi, utdanning, IT, likestilling, havforurensning, fattigdomsbekjempelse, nærings- og bedriftsutvikling, turisme, kultur og mange flere." (Erdal 2004)

hovudsak av kommunar og fylkeskommunar, men også einskilte statlege organisasjonar av utdannings- og forskingsrelatert art. I korte trekk kan ein skildre føremålet ved desse kontora som det å drive både oppstraums- og nedstraumsaktivitet overfor EU sine institusjonar, med andre ord; opptre både som *lobbyistar og lyttepostar* (Hansen 2005).

1.1.1 Problemstilling

Desse organisasjonane er interessante på fleire måtar, og temaet i denne oppgåva vil vere fokusert på kva forventningar og motiv eigarane av europakontora har for å knyte opp ressursar til bruk gjennom ein slik organisasjon. Spesielt vil det vere interessant å sjå om ein finn forklaringsmoment i medlemmene sine eigne dokument som kan kaste lys over kva medlemmene trur at blir betre gjennom å etablere desse europakontora. Problemstillinga i drøftinga vil vere som følgjer:

Kva forventningar hadde kommunane til europakontora si verksemd då dei vedtok å melde seg inn?

Informasjonen som eg vil bruke for å svare på dette spørsmålet er henta frå sakspapir i dei respektive kommunestyra, der eg er interessert i dokument frå den gongen kommunestyret vedtok å melde seg inn i europakontoret for sin region. Andre studiar (sjå pkt 2.4) som har drøfta dette temaet har vore vinkla einsidig frå ståstaden til europakontora, så min vri ser eg på som eit spanande tilskot til denne litteraturen.

Vidare kan ein spørje seg om framveksten av europakontor kan forklarast gjennom manglar i den eksisterande kanalen for påverknad og informasjonshenting. For å kunne sjå etter svar på dette må ein også drøfte kor vidt det er institusjonaliseringa av lobbyisme i EU som har generert eit større behov for norske kommunar å vere representerte i Brussel. For å vite dette vil det også bli greidd ut om den formelle kanalen for påverknad i dag og korleis denne eventuelt kan ha bidrege gjennom sine eventuelle svakheiter til å stable på fote ei organisert kommunal lobbyverksemd i Brussel.

² Eigarskap vert inngått gjennom medlemsskapskontingent per capita, om lag kr 4,- for kommunar og kr 2,- for fylkeskommunar for inneverande år.

1.1.2 Avgrensing

For å stramme inn livreima noko på dette prosjektet har andre medlemstypar enn kommunar blitt utelate i datamaterialet, og fokus vil difor vere på lokalnivået i det norske politiske systemet. Bakgrunnen for dette avgrensinga er at kommunane tradisjonelt kan seiast å ha vore lengst unna dei formelle kanalane for offentlig påverknadsarbeid overfor utanlandske aktørar, samt at det er den spesielle mobiliseringa av små sjølvstendige einingar saman i ein region som vekker interesse. Umiddelbart er det nemleg lite som skulle tilseie at kommunar vel å bruke ressursar på å profilere seg og sin region i utlandet, og denne type "kommunal utanrikspolitikk" er med å skape fundamentet og initiativet for denne oppgåva. Det er likevel ikkje sagt at det er utan interesse at dei andre medlemsgruppene (fylkeskommunar, statlege organisasjonar, utdanningsinstitusjonar og i liten grad også private organisasjonar) også driv slik verksemd, men kompleksiteten med å auke frå ein organisasjonstype til fleire vil kunne gjere det problematisk å utføre slike analyser innafor den gitte tidsramma. Mellom anna så er fylkeskommunane i Noreg tross alt ein meir sentral aktør i regional utviklingsprosessar, og det fell meir naturleg for dei å ha følarar og representasjon overfor større internasjonale organisasjonar som EU enn kva gjeld kommunane.

Det er ikkje eit mål å komme med ei normativ vurdering av kor vidt kommunane gjer rett eller gale i å satse på interessepåverknad overfor europeiske institusjonar, og det er heller ikkje i dette prosjektet si hensikt å meine noko omkring kvaliteten på motiva som måtte komme fram, eller samsvar mellom forventingar og resultat. Oppgåva her er konsentrert og avgrensa til å forsøke å finne fram til desse motiva og avslutningsvis komme med ein rimeleg kommentar til kva norske kommunar forventar seg av instrumentet *Europakontoret*.

Å studere korleis ikkje-medlemmer tilpassar seg EU er ikkje eit så stort felt innafor EU-litteraturen, men det betyr kanskje at det er på tide at slik litteratur finn vegen fram i lyset. Det er eit svært interessant fenomen dette; at ein multinasjonal organisasjon har så stor innverknad på institusjonelle strukturar utanfor sitt formelle jurisdiksjonsområde.

1.2 Veggen vidare

Eg vil her gi eit lite oversyn over kva oppgåva vil ta for seg, steg for steg.

Det neste som følgjer er eit kapittel der eg fastset dei teoretiske rammene for drøftinga. Først vil eg gå gjennom nokre av dei sentrale omgrepa som blir nytta i oppgåva for å gjere greie

for på kva grunnlag eg brukar desse omgrepa. Eg vil så fortsetje med å teikne eit bilete av det tradisjonelle synet på kommunars handlingsrom gjennom det ein kan kalle det *intergovernmentale* perspektivet. Det er gjennom dette perspektivet at ein ofte kan lese om rolla til kommunane i etterkrigstida fram til dei administrative reformene av NPM-art i nyare tid skaut fart og blei populære. Som kontrasterande perspektiv til dette forlet eg det intergovernmentale til fordel for *fleirnivåstyret* og debatten omkring regionalisering. Dette perspektivet tilbyr mykje større forklaringsmakt til kvifor kommunane har moglegheit til å gi seg ut på ei tettare ferd imot EU sine institusjonar slik som tilfellet er med europakontora, og føremålet er å sjå i kva grad ein kan nytte dette perspektivet betre til å forklare denne ferda.

EU er på mange måtar bygd opp for å støtte ein lobbyist-pillar i styringsforma si, og som eg vil komme inn på i same kapittel, så er det ikkje så utenkjeleg at utviklinga av norske europakontor nettopp er eit resultat av denne institusjonaliseringa av lobbyismen i EU. Det er i så fall eit svært interessant fenomen at ein internasjonal organisasjon påverkar eit sub-nasjonalt styringsnivå til den grad at dei utviklar eigne påverknadsstrukturar utanom det nasjonale nivået i landet.

I kapittel 3 vil eg gjere greie for det metodiske opplegget for innsamling og analysing av datamaterialet. Det vil bli lagt fram ein plan for sjølve drøftinga som eg vil starte med ein teoretisk del og fortsetje inn i ein empirisk del, som skildra nedanfor. Som hovudinformasjonskjelde vil det bli nytta vedtaksdokument frå kommunane som då vil utgjere grunnlagsmateriale for den empiriske delen.

Dette vil eg så ta med meg vidare inn i drøftinga til den empiriske delen, kapittel 5, der eg ser på forventingane til kommunane når dei vedtek å melde seg inn i europakontora. Første delen av dette kapitlet vil vere meir teoretisk vinkla, der eg skildrar viktige trekk ved den norske europapolitikken på nasjonalt og lokalt plan, samt institusjonelle trekk ved EU som kan ha innverknad på korleis rolleoppfatninga til norske kommunar utformar seg. Er det slik at kommunane vil drive aktiv lobbyisme imot EU, anten for å påverke lover og reglar som går direkte på virkemåten til kommunen eller for å forbetre spesielle felt for samfunnet eller næringslivet i sin kommune? Eller er det i hovudsak forventa at europakontora skal sørge for betre informasjonsflyt frå EU-systemet og heim til kommunen. Dette er dei to hovudkategoriane eg brukar for å vurdere argumenta i empiridelen.

Til slutt vil eg komme med mine merknader og avsluttande kommentarar før eg summerar opp drøftinga og gjer meg opp ein konklusjon. Her vil eg trekkje inn både den teoretiske og empiriske hovuddelen og forsøke å gje eit samlande bilete på korleis desse to tema kan ha innverknad på kvarandre, jamfør den dynamiske europeiseringsdefinisjonen vi etablerte i teorikapittelet.

2 Bakgrunn og teoretisk innfallsvinkel

2.1 Omgrepsavklaringar - Motiv og forventningar

2.1.1 *Forventingar og motiv*

Drøftinga i denne oppgåva handlar om kva forventingar norske kommunar har til medlemsskapet i europakontora. For å komme fram til eit resultat treng ein så ei god avklaring på innhaldet i omgrepet ”forventingar” slik som det blir brukt her. Sjølv ordet i seg sjølv er ikkje av dei mest vanskelege å definere, med denne ordlyden henta frå Norsk Ordbok som vil treffe svært godt i vårt tilfelle: ”(positiv) forhåndsforestilling man gjør seg om noe”. Dette samsvarar med Nynorskordboka som tilføyer ”venta utvikling, førehandstru, utsikt, von”. Eg meiner å definere forventingar i tråd med dette som ei form for førehandstru vil vere føremålstenleg for denne oppgåva. Det er etter mi oppfatning knytt ein positiv konnotasjon – altså ein ventar på noko godt, noko positivt – til dette ordet, noko som er viktig å inkludere med tanke på dei grepa eg gjer for å avgrense utvalet mitt til berre å gjelde faktiske medlemskommunar.

Vi legg altså til grunn eit syn der Europakontora fungerer som ein type instrument for kommunane i eit rasjonelt forsøk på å oppnå eit eller fleire bestemte målsetningar. Å danne seg eit bilete av på kva måte kommunane meiner Europakontora er det rette instrumentet for å oppnå desse ambisjonane og målsetnadene er difor hovudfokus i dette prosjektet. Ein må sjå for seg at det finnast nokre *kvalitetar* med arbeidet til kontora som ikkje kan oppnåast andre stader, eller som blir tatt mindre vare på gjennom eksisterande organisering. Ved å etablere ein studie av kva motiv medlemskommunane hadde for å initiere satsinga på europakontora kan ein få ein indikasjon på kva desse kvalitetane består av, og dermed også eit indirekte bilete på kva for svakheiter med det eksisterande systemet europakontora kan vere meint å skulle dekkje på ein meir tilfredsstillande måte. I dette ligg det å fange opp kommunane si oppfatning av kva rolle EU spelar i deira kvardag, og kva potensiale det ligg i å gå forbi nasjonalstaten i kommunikasjonen med EU sine institusjonar.

Til dette kan ein ut frå datamaterialet gjere seg opp ei meining om kva type motivasjon kommunane forventar seg; det vere seg einsidig eigennyttige motiv som lokal politisk eller økonomisk vinning, eller tosidige faktorar i eit samspel med organisasjonar ”på andre sida

av” Europakontora. Ser kommunane på Europakontora som eit verktøy for å kunne karre til seg mest mogleg av tilgjengelege midlar, eller er det andre motiv som held interessa for Europakontora oppe?

2.1.2 *Europeisering*

Fenomenet europeisering ligg sentralt i denne oppgåva, og sjølv om omgrepet ikkje nødvendigvis vert nytta så ofte i teksten så ligg likevel dette konseptet som bakteppe for så godt som all handling som førekjem i drøftinga. Når ein skal gi seg ut for å definere dette fenomenet så kan ein først slå fast at det unekteleg må handle om Europa, og då er det i dei fleste tilfella – inkludert i denne oppgåva – naturleg å snakke om maktsenteret EU som synonymt med Europa³. Vidare er det mogleg å identifisere europeisering som ein prosess som på ein eller annan måte inkluderar dei to variablane EU og nasjonalstaten, og det er rundt notasjonen på desse variablane den store debatten omkring europeisering ligg (Lenschow 2006:57). Med andre ord; er dette ein prosess som skjer med EU eller nasjonalstatane som uavhengig variabel?

Ein høyrer ofte omgrepet *europeisk integrasjon* i slike samanhenger, og Lenschow dreg fram eit døme på at desse to omgrepa kan jamstellast som synonyme. Han siterer Risse et al (2001:2 i Lenschow 2006:58) som definerer europeisering (og dermed implisitt *europeisk integrasjon*) som framveksten og utvikling av eit distinkt styresett på det europeiske nivået (Lenschow 2006:58). Dette ligg innafor det ein kan kalle bottom-up tankegang, altså der integrasjonen – implisitt: europeiseringa – er ”prosessen der suverenitet overføres frå nasjonale myndigheter til fellesskapsorganer” (Claes og Førland 2004:14). Dette kan seiast å vere ein god definisjon for å studere ei slik suverenitetsoverføring frå nasjonalt til europeisk nivå, men for å skildre problema vi står ovanfor i denne oppgåva vil ikkje dette vere så fruktbart. Eit av måla her er nettopp å kunne drøfte i kva grad EU spelar ei viktig rolle i utviklinga av kommunerolla her til lands. Til dette kan vi snu om på prosessen og kalle europeisering for ein top-down-prosess som skildrar korleis EU påverkar medlemsstatane, slik som Ladrech (1994, i Lenschow 2006:58): ”[Europeanisation is] an incremental process re-orienting the direction and shape of politics to the degree that EU political and economic

³ Beate Kohler Koch (2000, i Lenschow 2006:57) hevdar at ein bør spare termen europeisering for eventuell omtale av heile det europeiske territoriet, medan ein bør nytte omgrepet EU-europeisering eller unionisering for det nemnte fenomenet, men dette meiner eg ikkje vil tilføre denne diskusjonen noko større verdi og vel difor å ikkje ta dette til følgje.

dynamics become part of the organisational logic of national politics and policy-making”. Denne definisjonen er altså meir opptatt av å vise til dei endringsprosessane som blir satt i gang som følgjer av den europeiske integrasjonen vi såg i den første definisjonen. Det blir likevel feil å setje desse opp mot kvarandre i eit tidsperspektiv, der den eine oppstår først og fører til den andre, fordi ein må kunne anta at desse prosessane skjer samstundes ved sidan av kvarandre. Dette fører oss inn på den siste definisjonen eg vil framheve her, og den vert kalla for ein syklisk eller sirkulær modell. Den tek akkurat opp dei spenningane mellom dei to første idet den definerer europeisering som ein meir kompleks og dynamisk prosess som innehar både top-down og bottom-up prosessar, der i følgje Dyson og Goetz (2003:20, i Lenschow 2006:58) ”*domestic polities, politics and public policies are shaped by European integration [top-down, min kommentar], and (...) domestic actors use European integration to shape the domestic area [bottom-up, min kommentar]*”.

Denne tredje måten å sjå europeisering på forklarar altså at europeisering kan gå føre seg både som ein reaktiv prosess, der politikk vert skapt på eit EU-nivå og det finst innebygde forventingar om at desse skal bli tatt opp og følgde i dei respektive medlemslanda, slik som forklart i Dyson og Goetz sitt første ledd. Vidare meiner dei at europeiseringa også finn stad på den måten at aktørar i medlemslanda brukar ”Europa” strategisk gjennom anten å bidra sjølve til å forme politikken på EU-nivået – deriblant finn vi lobbyismefenomenet som vi skal komme nærare innpå – men dei hevdar også at europeisering som diskurs kan entre dei nasjonale arena og formgje nasjonal politikk på denne måten (ibid.). Det er i ein slik definisjon av europeisering som syklisk modell at denne oppgåva skal hente si forståing av europeisering frå, då den på beste måte kan skildre den prosessen som skjer når kommunane gjev seg i kast med endringsprosessar både internt og med forsøk på å endre EU-politikk gjennom lobbyisme. Det at slikt skjer samstundes er eit viktig element når ein skal gjere opp status for drøftinga seinare i oppgåva.

2.2 Den kommunale styringskvardagen

For å forstå prosessane som blir tatt føre seg i dette prosjektet er det føremålstenleg å setje det heile inn i eit forskingsperspektiv som kallast fleirnivåstyre, eller *multi-level governance*. Sjølve governance-omgrepet er det vanleg å definere som den prosessen det er å styre eit samfunn (jf ”*governing by a government*”), som i dette tilfelle inkluderer eit nyare og utvida meningsinnhald som femner om fleire institusjonar enn den tradisjonelle ”staten” og vidare

også eit styrka nettverk og ein tettare integrert prosess mellom den offentlege og den private sfæren i utviklinga og utføringa av ei slik samfunnsstyring (sjå m.a. Stoker 1998; Pierre og Peters 2000; Claes og Førland 2004). Dei følgjande avsnitta vil komme nærare inn på kva følgjer eit slikt fleirnivåstyre-perspektiv har på vår forståing av kommunane og deira kvardag, med spesielt fokus på endringar som kan vere forårsaka av impulsar frå EU og gjennom EØS-samarbeidet.

2.2.1 *Organisasjonsutvikling i kommunane*

Tradisjonelt sett har dei norske og nordiske kommunane vore sett på som sterkt influerte og styrte av ein sentralisert stat (Ståhlberg 2001). Organiseringa av kommunane har naturlegvis utvikla seg mykje dei siste tiåra, men det skjer kanskje i eit litt anna tempo enn i andre organisasjonar, og i tillegg gjerne ulikt innbyrdes i tidsrom mellom kommunane også, jf ordninga i kommunelova om forsøkskommunar (Baldersheim 1993). Enkelte av reformene som har endra kommuneorganisasjonen er av meir formal-legal art, det vil seie at det er pålagte oppgåver som blir lagt til eller trekt ut av kommunens ansvarsområde frå dei nasjonale myndigheitene. Andre reformer er initierte av kommunane sjølve, og går på korleis dei utfører dei oppgåvene dei er satt til å forvalte. Slike reformer er ofte basert på eit sett av idéar, omtala som organisasjonsoppskrifter (Røvik 1998), og blir oftast presenterte som den mest tidsriktige og de facto korrekte løysinga på korleis deler av organisasjonen bør utformast for best mogleg resultat.

For offentlig sektor har denne utviklinga særleg betydd utvikling i ein retning; ei tiltrekking imot ein modelltype basert på eit idealbilete av private bedrifter og deira forhold til marknaden (Røvik 1998:15). Slike tankar omtalast gjerne som deler av, eller utspring frå, ein større idépakke av administrative styringstankar som går under namnet New Public Management, NPM. Johan P. Olsen har skissert ein styringsmodell som kallast supermarknadsstaten, der han skildrar staten som tilretteleggjar for denne type NPM-reformer. I ein supermarknadsstat er borgarane på mange måtar brukarar, klientar eller jamvel kundar av det offentlege serviceapparatet, og tenestene lyt vise til både effektivitet og kvalitet for å ikkje miste sin *raison d'être* (Christensen og Lægveid 2001:15). Som namnet impliserer er dette ein stat som skal tilby eit val mellom alt det som brukarane sjølve ønskjer, altså ein nedanfrå-og-opp-basert, *bottom-up*, modell. Den viktigaste utviklinga som vi skal ta med oss vidare frå supermarknadsmodellen og bottom-up-perspektivet er altså dette punktet; at reformer – organisasjonsendringar – også kan bli initierte nedanifrå som ein reaksjon til

den eksisterande og sentraliserte statsmakta. Å ha denne modellen i hovudet når ein skal drøfte framveksten av europakontora som kommunalt verktøy kan vise seg å vere nyttig, og er heilt i tråd med den definisjonen av europeisering som vi valde å halde oss til i førre punkt. Drøftinga i denne oppgåva vil difor ta utgangspunkt i at ein har gjennomgått ein slik overgang frå borgar til brukar og at dette har hatt stor innverknad på krav til effektivitet i den kommunale kvardagen. Det vil bli lagt til grunn i oppgåva at det er mogleg å sjå europakontora som ein delkomponent i den administrative reformrørsla som har sitt utspring i NPM-tankesettet.

2.2.2 *Eit intergovernmentalt perspektiv*

Dette perspektivet fungerer som ein forklaringsmodell for den tradisjonelle utanrikspolitikken, der statane gjennom ein intern prosess frontar eit eintydig og felles nasjonalt standpunkt overfor utanlandske aktørar anten det skulle vere internasjonale organisasjonar eller andre nasjonalstatar (Claes og Førland 2004:151). Her er interessene til både lokale, regionale og nasjonale myndigheiter tatt med i biletet, og det er så regjeringa som koordinerer desse meiningane. Sidan er det regjeringa, og då gjennom utanriksdepartementet, sitt prerogativ⁴ å målbera desse ”ferdigforhandla” meiningane ut til dei internasjonale aktørane (Egeberg 2003). To av grunnprinsippa i slik tenking er at internasjonale organisasjonar i første rekkje er til for å løyse problem på eit mellomstatleg nivå, altså at konflikhtar og samarbeid heng tett saman med landegrensene (Moravcsik 1998 i Egeberg 2003), og at ein på denne måten ser nasjonalstatar med klåre, einsarta standpunkt som er lette å relatere seg til. Det andre prinsippet følgjer av dette første, ved at internasjonale organisasjonar ikkje trengjer inn over desse landegrensene men berre opptrer som ein arena for forhandlingar og aggregering av preferansar medlemslanda seg imellom (Schimmelpfennig 2004 i Trondal 2005:248-249).

2.2.3 *Fleirnivåstyre*

Eit fleirnivåperspektiv tek inn over seg at det slett ikkje er sikkert at det berre er koordinerte nasjonale preferansar som passerer landegrensene ut på den internasjonale arena. Jon Pierre og B. Guy Peters skriv i boka ”Governance, Politics and the State” at den makta som tidlegare var samla i det nasjonale styringsapparatet, den har no blitt skyvd både *nedover*

⁴ grl §26 konstaterar kongen, i prinsippet regjeringa, sin rett til å drive utanriksforvaltninga i Noreg, og denne retten kan ikkje innskrenkast ved lovgevning (Andenæs og Fliflet 2004:127).

mot regionalt og lokalt nivå, *oppover* mot internasjonale organisasjonar som EU og WTO, men også *horisontalt utover* på ein armlengds avstand frå den representative aksa i det politiske systemet (Pierre og Peters 2000:72). Dette er i stor grad ei skildring av prosessar som kan leggjast under paraply-termen New Public Management, med effektivitetssøkjande reformer basert på økonomiske og administrative element (sjå m.a. Christensen og Lægheid 2001). Berg og Lindahl tek også opp fleirnivåsystem i sin studie av svenske kommunar og regionar sine kanalar inn til Brussel, og forklarar i forsetjinga av Pierre og Peters sine argument at:

"Allt fler beslut fattas genom samarbete och förhandling mellan en rad aktörer på olika politiska nivåer, över gränser, liksom mellan offentliga och privata aktörer. Sammantaget har globalisering, regionalisering, och EU som ett flernivåsystem förändrat förutsättningarna för regioner i Europa att agera mer självständig utanför nationalstatens ram."

(Berg og Lindahl 2007:14)

2.2.4 Regionalisering

Det faktum at det er regionbaserte interessekontor vi talar om i denne oppgåva gjer det naturleg å kommentere den pågåande regionaliseringsdebatten, der ein både finn debattar omkring regionar i den norske statsforvaltinga, men også ein pågåande debatt om regionar sin posisjon som aktørar i EU. Krister Ståhlberg (2001) har drøfta korleis det norske statsapparatet handterer temaet regionalisering i høve til sine nordiske nabostatar, og finn at Noreg på 90-talet hadde ei meir sentraliserande tendens enn nabolanda våre i Norden, med meir fokus på tenesteytande etatar underlagt sentrale styresmakter enn utviding av den regionale makta. Samstundes så er det ingen løyndom i det norske politiske landskapet at denne sentraliseringa har ført til eit stort spenningsfelt mellom dei sentrale og perifere strøk, noko sluttboka frå den norske maktutgreiinga rundt tusenårsskiftet (Østerud, Engelstad og Selle 2003) peikar på når dei slår fast at Noreg er eit land prega av historisk sterke og identitetsskapande regionar. Dei meiner å kunne hevde at ein i dag på lokalt og regionalt nivå får stor påverknad frå Europa i utviklinga av regionsamarbeid, men at årsaka til dette er meir å sjå på som ein reaksjon mot den stadige administrative sentraliseringa og krava om økonomisk balanse (ibid.:113). Særleg punktet om den administrative sentraliseringa er relevant å støtte seg på i dette prosjektet. Ein kan setje fram ein påstand om at norske kommunar opplever for lite nytte gjennom det nasjonalt administrerte påverknadsapparatet og at dette har ført til alternative løysingar som i vårt tilfelle har tatt utgangspunkt i geografiske regionar.

I høve til regionaliseringsdebatten i Europa så har det dei siste tjue åra vakse fram eit sterkare fokus på kva rolle regionane skal ha i den politiske sfæren, og som eg skal komme nærare inn på seinare så blei regionane institusjonaliserte gjennom Maastricht-traktaten i 1991 då dei mellom anna fekk sin *Committee of the Regions*, samstundes som enkelte regionale myndigheiter også fekk rett til å delta og røyste i *Rådet for den Europeiske Union*, eller *Ministerrådet* på linje med sine respektive nasjonale regjeringsmedlemmer (Lynch 2004:172). Det er også viktig å nemne subsidiaritetsprinsippet som ein utløysande faktor når ein talar om regionalisering og europeisering av regionane (sjå m.a. Blichner og Sangolt 1994; Huysseune og Jans 2008), då det i dette prinsippet ligg ei føring om at vedtak skal fattast nærast mogleg dei som vert rørt av vedtaket. Eit godt døme på oppfølginga av dette prinsippet finn vi på Europakommisjonens delegasjon til Noreg og Island sine ungdomssider der dei skriv:

"For eksempel vil lokale myndigheter bestemme når og hvordan en strand skal ryddes. Nasjonale politikere bestemmer hvilken type renseanlegg de skal ha langs kysten, mens EU i fellesskap bestemmer at badevannet skal holde en viss minimumsstandard for å godkjennes."

(Eung.no u.å.)

Alle desse tre aspekta her, saman med ein stadig auke i politikkområde som er relevante for lokale og regionale myndigheiter rundt om i Europa har ført til at regionar i dag har ei viktig rolle i politikkutforminga i EU, og det har også ført til ei stadig større fortetting av regionale representantar i Brussel som er til stades for å målbere meiningane og behova til nettopp sin region (Huysseune og Jans 2008), og vi kan med rette tale om ei europeisering og regionalisering av den lokalpolitiske kvardagen. Korleis dette omfattar Noreg er tema for neste punkt.

2.3 Sub-nasjonal påverknadsaktivitet i Brussel

For å få ei betre forståing for bakgrunnen til denne oppgåva er det føremålstenleg å skildre dei strukturane som gjer det mogleg for norske kommunar å få innpass i dei europeiske institusjonane. Under dette punktet vil det derfor bli gjort kort greie for den sub-nasjonelle påverknadsaktiviteten som føregår i Brussel, og dei rammene som legg til rette for lobbyismeaktivitet generelt innafor EU-systemet.

2.3.1 Norske europakontor

Norske kommunar har ofte kontakt med institusjonar innafor det europeiske fellesskapet utan å gå vegen om den nasjonale politiske-administrative kontaktflata⁵. Dette skjer mellom anna gjennom såkalla regionkontor, eller europakontor, som opptrer som lobbyistar og lyttepost overfor EU. Dette betyr at dei er meint å fungere som både påverkarar på vegne av kommunane og regionane, samt at dei er ein viktig returkanal for EU/EØS-informasjon som har relevans for kommunane. I Noreg finn vi 6 slike europakontor⁶ og dei har seg imellom ein medlemsmasse som, med unntak av Finnmark inkluderer alle våre fylkeskommunar, 31 individuelle kommunar og 14 andre organisasjonar, både statlege og private⁷ - eit oversyn over medlemmene kan sjåast i *Tabell 1: Medlemsoversyn for europakontora i Noreg* på neste side.

Kontora er frittstående organisasjonar og er såleis ikkje del av forvaltinga på nokon måte - anna enn at medlemmene i hovudsak er statlege organ. Kontora sjølve nyttar nemninga europakontor/european office, men sidan dei ynskjer å representere ein isolert region og respektive medlemmer innafor denne regionen kan ein også nytte namnet regionkontor. I denne oppgåva vil eg freiste å halde meg til nemninga europakontor, då det på best måte signaliserer kva føremålet med organisasjonen er – å samhandle med Europa, som i praksis vil bety EU.

Som ein ser av illustrasjonen i Figur 1 på side 24 så er regionkontora ein alternativ påverknadskanal som står på sida av den formelle og offisielle kanalen som går gjennom regjeringa. Dette er det ein kan kalle eit *paradiplomati*, altså eit diplomati ved sidan av det formelle diplomatiet – ein alternativ kanal ved sidan av den tradisjonelle kanalen (Keating 1999, i Berg og Lindahl 2007), og det er dette fenomenet som gjev grobottn for temaet i denne oppgåva.

⁵ Sjå punkt 4.2: Dei formelle påverknadsmoglegheite

⁶ Nord-Norges Europakontor (lokalisert i Tromsø), Trøndelags Europakontor (Trondheim), Vest-Norges Brusselkontor (Bergen), Stavangerregionens Europakontor (Stavanger), Sør-Norges Europakontor (Kristiansand) og Oslo-regionens Europakontor (Oslo).

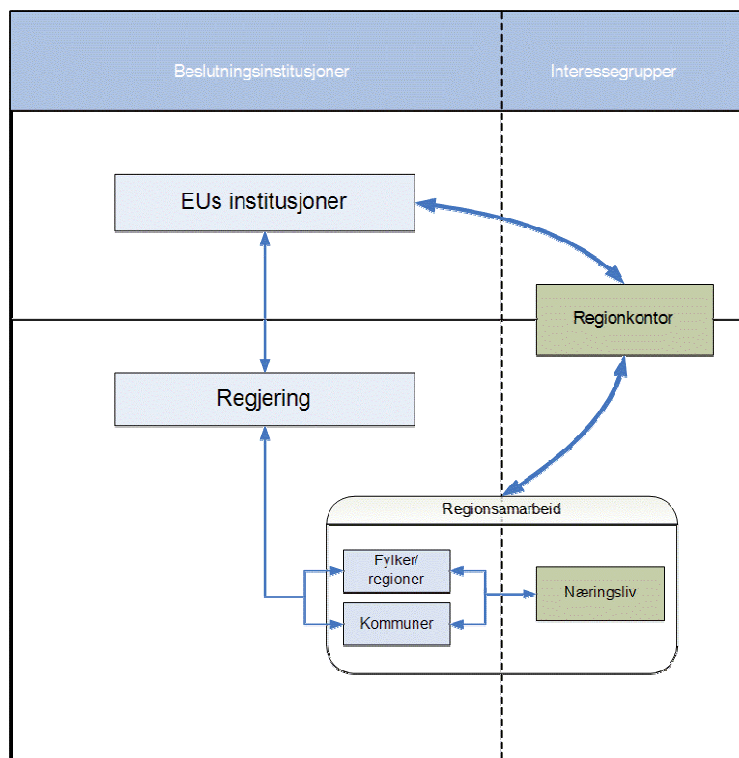
⁷ Opplysningar henta frå nettsidene til dei ulike kontora 05.04.2008.

Tabell 1: Medlemsoversyn for europakontora i Noreg

| Kom.nr/ID ⁸ | Navn | Org.tilknytning |
|------------------------|-----------------------------|---------------------------------|
| FY18 | Nordland Fylkeskommune | North Norway European Office |
| FY19 | Troms Fylkeskommune | |
| ORG07 | Universitetet i Tromsø | |
| ORG08 | KS Troms | |
| 0301 | Oslo | Osloregionens Europakontor |
| 0403 | Hamar | |
| 0602 | Drammen | |
| 0604 | Kongsberg | |
| 0624 | Øvre Eiker | |
| 0631 | Flesberg | |
| 0632 | Rollag | |
| 0633 | Nore og Uvdal | |
| 0807 | Notodden | |
| 0826 | Tinn | |
| FY01 | Østfold Fylkeskommune | |
| FY02 | Akershus Fylkeskommune | |
| FY04 | Hedmark Fylkeskommune | |
| FY05 | Oppland Fylkeskommune | |
| FY06 | Buskerud Fylkeskommune | |
| FY07 | Vestfold Fylkeskommune | |
| FY08 | Telemark Fylkeskommune | |
| 1102 | Sandnes | Stavangerregionens Europakontor |
| 1103 | Stavanger | |
| 1106 | Haugesund | |
| 1149 | Karmøy | |
| FY11 | Rogaland Fylkeskommune | |
| ORG03 | Forus Næringspark AS | |
| ORG04 | Lyse Energi | |
| ORG05 | Universitetet i Stavanger | |
| ORG06 | Høgskolen Stord / Haugesund | |

| Kom.nr/ID | Navn | Org.tilknytning |
|-----------|----------------------------------|-------------------------------|
| 0906 | Arendal | Sørlandets Europakontor |
| 1001 | Kristiansand | |
| FY09 | Aust-Agder Fylkeskommune | |
| FY10 | Vest-Agder Fylkeskommune | |
| ORG02 | Agderrådet | Trøndelags Europakontor |
| 1601 | Trondheim | |
| 1702 | Steinkjer | |
| FY16 | Sør-Trøndelag Fylkeskommune | |
| FY17 | Nord-Trøndelag Fylkeskommune | |
| ORG09 | Høgskolen i Nord-Trøndelag | |
| ORG10 | Høgskolen i Sør-Trøndelag | |
| ORG11 | Trøndelag Forskning og Utvikling | |
| ORG12 | Sparebanken Midt-Norge | Vest-Norges Brusselkontor |
| ORG13 | Nord-Trøndelag Elektrisitetsverk | |
| ORG14 | Bioforsk Midt-Norge | |
| 1201 | Bergen | |
| 1227 | Jondal | |
| 1232 | Eidfjord | |
| 1233 | Ulvik | |
| 1238 | Kvam | |
| 1245 | Sund | |
| 1246 | Fjell | |
| 1259 | Øygarden | |
| 1263 | Lindås | |
| 1264 | Austrheim | |
| 1265 | Fedje | |
| 1416 | Høyanger | |
| 1504 | Ålesund | |
| FY12 | Hordaland Fylkeskommune | Møre og Romsdal Fylkeskommune |
| FY14 | Sogn og Fjordane Fylkeskommune | |
| FY15 | Møre og Romsdal Fylkeskommune | |
| ORG01 | Norges Musikk Korps | |

⁸ Kommunenummera og den numeriske delen av fylkesnummera samsvarer med SSB sin offisielle oversikt i kommunekatalogen (Statistisk Sentralbyrå 2008), medan organisasjonane er fortløpande nummerert frå 01-14.

Figur 1: Skisse over påverknadskanalar frå lokalnivået opp til EU

Formelt er det nasjonalstaten via regjeringa som er kontaktpunktet med EU sine institusjoner, og kommunane har måtte konkurrere med andre aktørar om å få sine røyster høyrde når det offisielle norske standpunktet i ei sak skal takast. I tillegg må nasjonale regjeringar konkurrere med synspunkt frå andre nasjonale styresmakter for å få fleirtal i dei mellomstatlege fora i EU. Så er det naturlegvis slik at regjeringa i EØS-landa som ikkje er medlemmer av EU; Noreg, Liechtenstein og Island, er i ein særposisjon og som oftast blir henvist til å sitje på gangen når EU-landa har sine drøftingar. Likevel, det er gjennom EØS-samarbeidet at vi finn den mest formaliserte kontaktflata med EU, men kor vidt denne eignar seg – eller blir utnytta godt nok – for påverknad av EU sine institusjoner er heller tvilsamt (Claes 2001).

Dette kan bety at enkeltkommunane ikkje i særleg stor grad kan forvente å få gjennomslag for saker som dei sjølve meiner er av stor verdi, rett og slett fordi lokale omsyn må vike for dei nasjonale. Dette er ein klassisk motsetnad i kommunane si historie, der kampen for autonomi og fridom frå statleg styring framleis skapar gnissingar og debatt (Rose, Lawrence og Baldersheim 2000). Særleg blir dette aktualisert når avstandane mellom dei styrande og dei styrte blir auka med endå eit forvaltingsnivå.

Samstundes har det politiske systemet i EU utvikla seg til å stå meir på eigne bein, og institusjonar som Kommisjonen og Parlamentet verken kan eller skal ta instruksar frå

nasjonalstatar men skal i staden arbeide for fellesskapet sitt beste (McCormick 2002). Det faktum at kommunane sjølve dannar organisasjonar som utelukkande driv interesserepresentasjon og informasjonsformidling overfor EU kan likevel virke overraskande og ikkje minst utradisjonelt, og det er underlaget til denne utviklinga vi vil danne oss eit bilete av i prosjektet som blir skissert her.

2.3.2 *Også i medlemsstatane*

Det er feil å seie at europakontora utelukkande er eit fenomen som har oppstått for å minimere ein ikkje-medlem sin avstand i EU sin vedtaksprosess, snarare tvert om. Også regionar i medlemslanda i EU har etablert til dels omfattande representasjonskontor i Brussel, frå spede seks i 1987 (Badiello 1998:330) til godt over 200 som i dag (april 2008) er registrerte som regionale/lokale interessekontor hjå akkrediteringsinstitusjonen *Brussels Capital Region* (Huysseune og Jans 2008). Dei norske kontora liknar i hovudsak mest på tilsvarande kontor frå dei ikkje-føderale statane i EU, med Frankrike, Italia, Storbritannia, Nederland og dei nordiske landa, der kjenneteiknet er ein mindre institusjonalisert struktur med ei svakare politisk rolle enn i dei føderale landa (Badiello 1998:331). Når det kjem til oppgåver så meiner likevel Badiello å sjå vesentlege likskapar mellom alle kontora. Dei spelar alle rolla som informasjonsformidlarar frå EU og heim på den eine sida, samt at dei også driv promotering av regionen sine interesser inn mot dei europeiske institusjonane.

Dei to viktigaste momenta ved framveksten av slike regionale interessekontor er som Keating og Hooghe (2006:278) skildrar, at kontora på den eine sida er med og svekkar nasjonalstaten gjennom å gå utanom dei allereie innebygde mekanismene som denne har i samhandel med EU. På den andre sida så kan dei bidra til å styrkje den statlege kontrollen over politikken som vert utforma ved å etablere nye politiske arena der europakontora og regionane står i ein sterkare posisjon til å øve innverknad på dei vedtaksførande institusjonane. Fordelen med å skape nye politiske arena på denne måten er som dei skriv, nettopp at ein gjennom ei slik handling også er med og definerer kva for politikk ein vil skal vere gangbar, og kva politikk som det ikkje er rom for å diskutera (ibid.:278).

2.3.3 *Lobbyisme i EU*

Det kan ikkje vere utan grunn at Brussel fungerer som ein magnet på interessegrupper som vil forsøke å endre eller støtte opp under gitte politiske handlingar. I dette avsnittet vil eg gå gjennom noko av føresetnadene for at EU er så mottakeleg for lobbyisme, og på kva måte dette har innverknad for det regionale og lokale nivået i medlemslanda så vel som i Noreg.

Først er det nyttig å ha klart føre seg kva som identifiserer ein lobbyist som aktør. I litteraturen finn vi igjen to kategoriar av lobbyistar der nokon av aktørane vert skilt ut og omtala som *profesjonelle lobbyistar* dersom det er snakk om aktørar som ikkje er fast bundne opp mot ein kunde eller kundegruppe (Bern 1994). Døme på dette er aktørar som tek på seg oppdrag frå nærmast kven det måtte vere som vil dra nytte av aktøren sitt nettverk inn i dei europeiske institusjonane. Dette betyr at vårt studieobjekt, europakontora, ikkje fungerer som profesjonelle lobbyistar *per se*, sidan kontora berre agerar på vegne av medlemmene sine. Likevel, ordet profesjonell ber med seg ein språkleg konnotasjon som impliserer at dersom ein ikkje er profesjonell så er ein ikkje ordentleg skikka til å gjere den aktuelle jobben – og det er ei antaking som vil vere vanskeleg og støtte i denne samanhengen sidan kunnskap og evne til å bruke og formidle denne kunnskapen må seiast å vere eit berande element i en organisasjonstype som europakontora er del av. Det at det finnast profesjonelle aktørar i Bern sin ordlyd, er berre nok eit teikn på at EU er svært mottakeleg for påverknad frå aktørar som ikkje er forankra i særlege interesser men som har det nærast som levebrød å formidle andre sine mål og meiningar inn til dei sentrale institusjonane.

”*Lobbying is nothing more but organized anarchy*”; Luigi Graziano meiner dette ser ut til å vere realiteten uansett kvar i verda ein finn seg (Graziano 1999:39). Vidare hevdar han at lobbyisme i liten grad er ein akseptert del av det politiske liv, med unntak av USA – og i Brussel. Om ein tek for seg det institusjonelle biletet i Brussel så kan ein gå god for at lobbyisme i stor grad er ein organisert aktivitet, og i aukande grad også ein *regulert* aktivitet gjennom EU sitt openheitsinitiativ (Europakommisjonen 2006) som skal sikre betre innsikt i alle politikkkfasane fram til eit vedtak er gjort. Blant anna er det innført registrering, frivillig rett nok, av alle representantar som arbeider med interessepåverknad imot EU-institusjonar (Europakommisjonen 21.03.2007) der dei kan opplyse om kven dei fremjar saker for, kven dei finansielle bidragsytarane er og kva mål dei jobbar for å oppnå. Slik ynskjer Europakommisjonen at lobbynæringa skal framstå som ein legitim og akseptabel del av EU sitt politiske system, sjølv om ein ikkje anerkjenner dei med ei formell rolle av den grunn.

Fram mot Single European Act (SEA) i 1986 var det i dei nasjonale regjeringane at dei viktige politiske slaga var å finne, også for EF-landa, og det var dermed der fokuset låg for aktørar med intensjon om å påverke utfallet i enkeltsaker. EF-landa hadde sidan Roma-traktaten i 1958 stadig gjort nye steg og førebuingar fram mot det å skape ein økonomisk og politisk fellesskap, men institusjonane mangla stadig den formelle kompetansen og det

faktiske ansvaret som låg i utforming og implementering av ny politikk (McCormick 2002:75). Ei slik fundamental omlegging av det politiske landskapet i Europa betydde naturlegvis også at dei etablerte påverknadsstrukturane måtte radikalt endrast for å møte dei nye utfordringane. Clayes et al. (1998:24) peiker på at det ikkje berre var eit logistisk problem når maktbasen vart flytt frå nasjonalt til supernasjonalt plan. Dette nye planet var nettopp det – nytt – og hadde endå ikkje etablerte rolleavgrensingar og normative spelereglar for aktivitetane som skulle skje på denne scena. Interessegrupper og påverknadsgrupper vaks derfor fram jamsides med institusjonane sjølve, og dette hevdar Clayes et al. kan forklare det unike samspelet mellom interesseorganisasjonar og det Europeiske Fellesskapet. Det kan utan stor innsats argumenterast for at når ei klynge av institusjonar veks fram på denne måten, der vegen blir til medan ein går, så kan eksterne impulsar vere både gode og dårlige følgesvener, men det vil også derfor vere rimeleg å tru at påverknaden undervegs har hatt innflytelse på utforminga av systemet i seg sjølv. Lorenza Badiello (1998:329) støtter dette synet ved å seie dette nye institusjonelle rammeverket utgjorde ein indirekte effekt på regionane sin lobbyverksend i Europa, og det kan vanskeleg argumenterast for anna enn at SEA auka kjensla av å vere involvert på den europeiske arena og dermed også opna augne for regionane til å sjå moglegheiter utanfor eigne landegrenser.

2.3.4 *Europakontora som lobbyistar*

Eit regionkontor, anten det har sitt utspring i frå eit medlemsland eller ein ikkje-medlem som Noreg, har ingen formell status i EU sin policy-prosess. Dei har ikkje rett til korkje å delta eller å bli konsulterte, og dei er heller ikkje nemnt noko stad i traktatar eller andre former for institusjonelle rammeverk for EU sin oppbyggnad (Marks, Haesly og Mbaye 2002). Difor er det dei uformelle verkemiddela som må til for å fremje medlemmene sine synspunkt i saker som er av interesse. Slik aktivitet er naturlegvis kjent under namnet lobbyisme, lobbying eller lobbyverksemd.

Som det har blitt nemnt tidlegare så er ikkje oppstraumsaktivitet den einaste tenesta europakontora tilbyr, men det er grunn til å tru at det faktisk blir oppfatta som ein svært viktig del likevel. Marks, Haesly og Mbaye publiserte i *Regional & Federal Studies* ein studie der dei gjekk nærare på kva formeining europakontora sjølve hadde omkring kva oppgåver som var dei mest vesentlege for medlemmene/kundane dei representerte (ibid.). I deira undersøking tok dei for seg europakontora til EU-medlemslanda, men ein må naturlegvis vere kritisk til å automatisk ta desse funna til inntekt for norske europakontor på grunn av ulike formelle føresetnader for nasjonalt koordinert påverknad. Likevel, som Formo skriv om dei

skandinaviske kontora (Formo 2004), så gjev ikkje desse skilnadene nødvendigvis signifikante utslag når det gjeld organisering og gjennomføring av aktiviteten. Det finst difor, vil eg meine, grunnlag for å hevde at aktiviteten i dei norske europakontora kan vere representative i høve til undersøkinga til Marks et al., og at funna i den undersøkinga i det minste kan peike på ein tendens som kan vere gyldig også for dei norske kontora. Eg kjem nærare inn på ulike premissar som kan gjere resultatet uryddig i høve til norske forhold den meir utvida litteraturodrøftinga i neste punkt.

Marks et al. (2002) utarbeidar i den nemnte undersøkinga ein indeks der kontora sjølve graderer det dei oppfattar som viktigheita til den spesielle aktiviteten det blir spurt om. Resultata viser at det å samle informasjon omkring potensielle tilskot frå EU-program er det kontora meiner er den viktigaste tenesta dei leverer til medlemmene. Nest etter dette kjem formidling av informasjon omkring ny EU-lovgjevnad som er relevante for kontoret sin region. Dette er to viktige område som eg også vil bruke i denne studien når eg skal vurdere kva type aktivitet dei ulike kommunane forventar seg av europakontoret, med medan Marks et al. ser på temaet frå europakontora si side, så har eg valt å sjå dette frå kommunane sin ståstad, noko som betyr at det vil vere svært fruktbart å dra vekslar på ein slik studie for min del. Her kjem det også fram interessante tal kring omfanget av den sub-nasjonale aktiviteten i EU-medlemslanda, der dei konstaterar at denne aktiviteten sysselset fleire personar enn den nasjonale aktiviteten i dei respektive landa – altså har det regionale og lokale nivået til saman fleire representantar som talar si sak enn dei som skal tale nasjonen si røyst både i regionalpolitiske spørsmål men også i alle andre samanhenger. Dette er eit kraftig teikn på at det finnast underutnytta potensiale på dette området, og at europeiseringa skaper ei mykje større kontaktflate mellom lokale myndigheiter og EU som dei sub-nasjonale aktørane opplever at må dekkjast opp.

2.4 Tidlegare studiar

Omfanget av studiar som spesifikt har omhandla norske europakontor og kommunane sitt forhold til EU gjennom desse er ikkje så stort. Dette i seg sjølv er ein motivasjonsfaktor for å presentere eit nytt syn på temaet gjennom denne oppgåva her. Når det gjeld tilstøytande studiar har ein i somme av dei aktuelle sett på det økonomiske perspektivet når det gjeld kor vidt deltakinga i europakontora svarar til forventningane, og i kva grad ein kan forsvare investeringane som blir gjort gjennom medlemsskapskontingent i høve til det ein får att (Melin og Størksen 2003; Trøndelag i Europa 2003). Melin og Størksen (2003) si drøfting er

eigentleg ein analyse som inngjekk i planleggingsfasen av Sør-Norges Europakontor før det formelt blei stifta. Problemstillinga er kor vidt næringslivet, det offentlege og kunnskapsorganisasjonane i Kristiansand-området vil kunne ha nytte av eit slikt kontor ut frå sine respektive interesser, med hovudvekt på behov, nytte og etterspurnad etter ei slik teneste hjå næringslivet (2003:ix). Desse kom fram til ein spanande konklusjon der dei gjennom surveys frå eit breitt næringsliv kjem fram til at det korkje er behov, nytte eller etterspurnad etter eit slikt representasjonskontor – men samstundes så avkreftar eit utval næringslivstoppar dette gjennom personlege intervju, og meiner uvitskap omkring moglegheitene som kontoret kan opne opp er grunnen til den negative haldninga. Ein må hugse på at desse undersøkingane er gjort i nyare tid, etter nærare ni år med EØS-avtala, og det er difor god grunn til at næringslivet har kunne blitt vare på dei konsekvensar og moglegheiter som den gjev rom for.

Sidan dette er økonomiske analyser vil eg naturlegvis ikkje kunne følgje etter i dei fotspora, og eg vel altså å leite andre stader enn kor vidt det lønnar seg å vere medlemmer i eit europakontor. Mi vinkling er i staden sentrert rundt det organisatoriske feltet, med fokus på korleis EU ser ut sett med kommunane sine briller. Om ein nærmar seg temaet frå den sida finn ein at det har blitt publisert ei rekkje analyser i perioden frå EØS-avtala trådde i kraft som har tatt for seg dei erfarte konsekvensane for stats- og kommuneforvaltinga no når Noreg har vore ein del av den europeiske politikksfæren på godt og vondt sidan 1994 (sjå m.a. Ståhlberg 2001; Erdal 2004; Trondal 2005; Veggeland 2005; Gudmundsen 2006; Statskonsult 2006).

Av dei som spesifikt tek for seg kommunane sin aktivitet gjennom europakontora har vi spesielt ein studie som ligg tett opptil det tematiske i mi oppgåve; *The regions go marchin' in: a comparative study of objectives and outcomes of Finnish, Norwegian and Swedish European regional offices* (Formo 2004).

Det har mykje føre seg å gje eit innblikk i Formo si drøfting, då ho som sagt tek for seg same tema men frå ein anna vinkel. Hennar målsetning var gjennom samtalar med europakontora å finne målsetningar for kontora sitt arbeid, utfallet av dette arbeidet samt å kunne vurdere kor vidt det eksisterte store variasjonar på tvers av utvalet hennar (Formo 2004:9). Formo inkluderte alle dei norske europakontora, som i mi drøfting, men utvida med det største finske kontoret, Helsinki EU Office, samt to frå Sverige: North-Sweden som er samlokalisert med North-Norway European Office, og West-Sweden som ho skriv er eit av dei kontora som har vore etablert i lang tid i Brussel og som samstundes også har eit tett samarbeid med

Osloregionens Europakontor. Ho konkluderer med eit todelt hovudfunn (Formo 2004:79-80), derav ho i delvis legg forklaringskraft i dei økonomiske godene som kan tilfalle heimregionen gjennom deltaking i ulike politikkprogram som EU organiserar og driftar. Den andre forklaringa på kvifor kommunar søker seg til Brussel meiner ho er av symbolsk art, men sterkt knytt til den første delen; at kontora blir etablert utelukkande som reaksjon til ein pågåande trend blant kommunar over heile Europa utan at kommunane kan vise til sterke motiv eller realistiske forventingar omkring utfallet av eit slikt representasjonskontor. Det er i fortsetjinga av dette funnet at eg i analysen min vil forsøke å gi eit svar på kva dei norske kommunane faktisk har forventa seg.

Formo si oppgåve er i saman med Carina Fyhn Hansen (Hansen 2005) si masteroppgåve dei to som kjem nærast på utfordringane eg vil belyse i mi oppgåve. Hansen har tatt for seg mykje av dei same problemstillingane under tittelen ”*Lobbyist eller lyttepost – Hva har norske regioner i Brussel å gjøre?*”, men vi har grunnleggjande ulik metodisk framgangsmåte for å utføre analysen. Hansen tek utgangspunkt i europakontora sjølve og baserer seg på intervju med leiarane i desse organisasjonane for å finne svar på problemstillinga. Dette medfører også ei inngåande analyse av funksjon og virkemåte til europakontora, noko eg har valt å ikkje inkludere i mitt oppsett. Mitt utgangspunkt er altså å vurdere det heile ut frå *kommunane* sin ståstad, for å få grep om kva kommunane meiner at europakontora er til for, altså eit motforhold til Hansen, og ein kan på mange måtar kalle denne oppgåva ei kompletterande oppgåve til den ho har skrive.

2.4.1 Frå ein europeisk ståstad

Når det så gjeld studiar av EU-lobbyisme generelt, og især europeiske regionar og kommunar sin påverknadsaktivitet imot Brussel, så er den eksisterande litteraturen av eit heilt anna omfang. Som vi skal sjå under drøftinga av dagens institusjonelle system i EU, så har ein her på mange vis basert seg på ein godt utbygd lobbyverksemd i politikkkutforminga på liknande måte som i USA. Dette gjer det naturlegvis lett å finne gode analyser av lobbyisme som del av EU sin organisasjonsstruktur, men store deler av dette er vinkla frå – med tanke på denne oppgåva – feil ståstad. Ein ror motstraums dersom ein forventar å finne stor hjelp til studien av norske kommunars forventingar gjennom å lese eit utal med casestudiar av multinasjonale industriselskap sin lobbystrategi i Brussel. Vidare kan ein heller ikkje ukritisk gjere seg nytte av den delen av litteraturen som omhandlar kommunane i EU-landa sine erfaringar med lobbyverksemd overfor EU sine sentrale institusjonar. Ein må ta omsyn til at desse kommunane har eit grunnleggjande annleis tilknytingsmønster imot institusjonane enn

kommunar i land utanfor EU, og samstundes har dei nasjonale myndigheitene i desse landa ei heilt anna føresetnad enn Noreg til å bere fram lokale aktørar sine synspunkt. Av dei som har handtert slike spørsmål tidlegare, så skriv mellom anna Formo om dei skandinaviske landa at når det gjeld arbeidsmetodar for å oppnå ønska resultat så spelar ikkje effekten av EU-medlemsskap ein etter måten stor effekt, men samstundes påpeiker ho at det ligg ei signifikant støtte i å ha fleire kanalar inn til vedtaksmaskineriet i Brussel:

”As a representative of a member state you have better opportunities to influence and to lobby the political system. (...) In these cases Norway is standing in the hall and is only allowed to observe the process. (Formo 2004:59).

Dette synet vert også støtta av LOS-rapporten ”Divergent roads to Europe” (Jacobsson, Pedersen og Lægreid 2001) som peiker på at Noreg som utanforståande har opplevd ei tregare utvikling av EU-relasjonar og er mindre deltakande i Europeisk samarbeid enn sine nabostatar i Skandinavia som er medlemmer av EU alle saman. Dei skriv vidare at særleg nettverksbygginga imot EU-institusjonar er markant dårlegare i Noreg enn dei andre landa, og dei finn heller ikkje støtte for at Noreg tek igjen denne ulempa gjennom auka ressursbruk gjennom dei uformelle kanalane (Jacobsson, Pedersen og Lægreid 2001:43). Dette samsvarer med mi førehandsoppfatning dersom ein definerer alternative kanalar som deltaking i europakontor eller andre former for uformell representasjonsaktivitet, for som utvalet mitt også viser så er det berre 31 av 430 kommunar som kan syne til eit engasjement på denne fronten.

3 Metode: Verktøykasse for innsamling og analyse

I dette kapitlet vil eg gjere greie for den metodiske tilnærminga til studien, og drøfte nokre av dei viktigaste momenta som har leidd fram til det endelege uvalet for innsamling og analyse av datamateriale til dette prosjektet. Først vil eg gjere nærare greie for dei vala eg har gjort når

3.1 Avgrensing og skildring av utvalet

Som nemnt i innleiinga er objektivet med dette prosjektet å kartleggje motivasjonsfaktorar for kvifor kommunar er medlemmer av Europakontora. I denne setninga ligg det første viktige metodiske valet som har blitt gjort, nemleg det å ekskludere alle kommunar frå utvalet vi skal jobbe med som *ikkje* er medlemmer, samt også dei andre organisasjonstypene i medlemsmassen. Konsekvensen er den at vi berre har med kommunar som kan vise til motivasjonsfaktorar som faktisk har utgjort så stor relevans for kommunen at dei vel å prioritere økonomiske ressursar i dette samarbeidet og dermed har fatta eit innmeldingsvedtak. Grunnen til dette valet er først og fremst å kunne dra fordel av berre å jobbe med kommunar som faktisk har ytra ein vedtaksgivande motivasjon for å bli medlemmer. Dette har eg også kommentert under omgrepsavklaringa der eg peikte på at definisjonen av forventingar impliserer ein positiv ting. Dette bør kunne gjere det lettare å identifisere argument som talar for å melde seg inn, sidan ein må anta at det finnast eit overtal av vektige pro-argument i datamaterialet i høve til talet på contra-argument.

Vidare skal ein ikkje leggje skjul på at denne avgrensinga også er med på å krympe mengda av potensielt datamateriale ganske så drastisk. Det er 430⁹ kommunar her til lands, og det å samle inn relevant informasjon frå alle desse ville ha kravd eit heilt anna design for oppgåva. Når det er sagt, så ville eit slikt oppsett med fordel kunne bli gjennomført med meir kvantitative grep for å skape ein totaloversikt over norske kommunars haldningar til engasjement gjennom europakontora dei ”soknar” til. Dette kunne til dømes ha blitt eit godt

⁹ Frå 1. januar 2008 er kommunetalet i Noreg 430 (Statistisk Sentralbyrå 2008). Då det første europakontoret starta i 1993 var det 445 kommunar i landet, men sidan det er snakk om mindre prosentvise endringa så vel eg å jobbe med 2008-tala i denne drøftinga. Dette talet er uansett ikkje avgjerande for hovudkonklusjonen.

instrument for å skape eit oversyn over den rådande oppfatninga til kommunane om kor vidt dei meiner europakontora kan vere eit nyttig instrument for dei, men dette er uansett spørsmål som høyrer heime utanfor rammene til denne oppgåva.

Sjølv om ein så på dette grunnlaget har komme fram til eit utval av 31 medlemskommunar så er det fleire vurderingar som kan gjerast for det vidare arbeidet. Anten kan ein vidare vurdere å plukke ut ein eller kanskje nokre få kommunar som ein analyserer, gjerne med drøfting om ein finn tilstrekkeleg informasjon i tekstanalysen eller om ein også må finne andre innfallsvinklar for å finne alle argumenta som finst i kommuneorganisasjonen – eller kanskje ein vil inkludere eit utval av folket, eller dei politiske partia for å få ein annan dimensjon. Det motsette av denne ruta er der ein tek for seg alle dei 31 medlemskommunane og føreset at det ein kan lese seg til i dokumenta faktisk er dei reelle motiva – eller i alle fall dei motiva ein ønskjer å bruke (sjå punkt 3.2). Framgangsmåten som ein her vel vert då i hovudsak kvantitativ i den forstand at føremålet er å telje og samanlikne einingar for så å dra slutningar på tvers av datamaterialet. Denne siste innfallsvinkelen ser ut til å late seg realisere med omsyn til dokumentmengda, og det vil etter mi meining vere mest fruktbart og interessant å gjennomføre ein slik analyse.

Realiteten ser slik ut at det er 31 kommunar som er sjølvstendige medlemmer av Europakontora her i landet, og dersom ein ser på eit vedtaksdokument for kvar av desse vil det vere ei svært overkommeleg oppgåve. Her vil ein kunne finne formuleringar for kva som faktisk initierte medlemsskapa og det er grunn til å tru at ein kan forvente informasjon om ulike motiv og målsetningar, samt kva ein forventar å få tilbake for denne prioriteringa. Alternativa til kva for forventingar ein kan finne er mangslungne, og nettopp difor kan det vere ei løysing å utvikle kategoriar for å systematisere funna slik at ein betre kan vurdere dei mot kvarandre i etterkant.

3.1.1 Deskriptive trekk ved utvalet

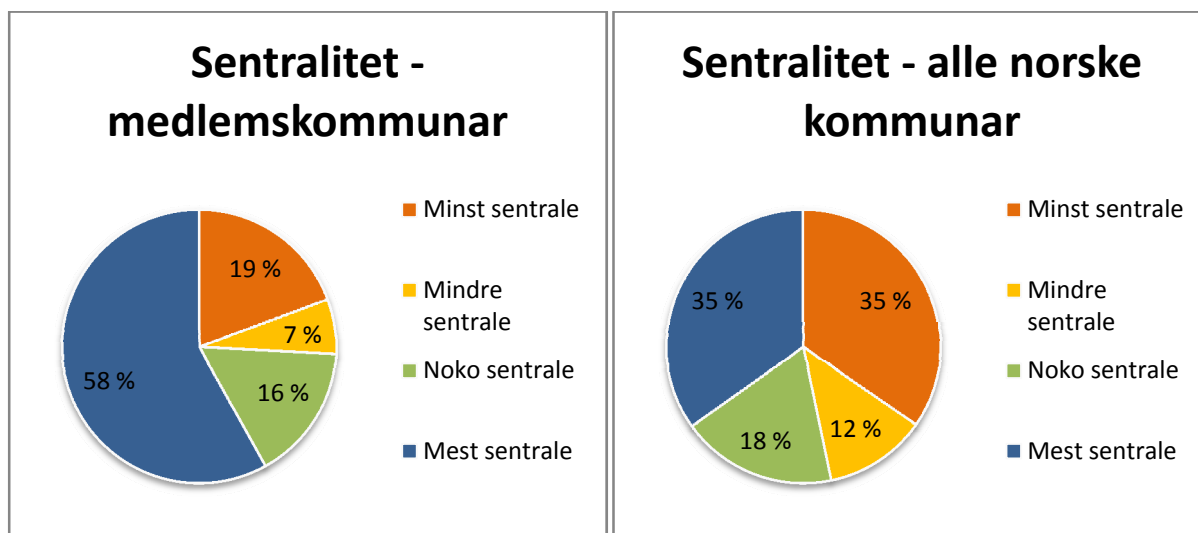
For å gi eit innblikk i kva for kommunar som er del av utvalet, kan ein starte med å skildre dei geografisk. Som ein kan lese ut frå kommunenummera¹⁰ i Tabell 1 samt organisasjonstilknytninga, så er majoriteten heimehøyrande på aust-, sør- og vestlandet, med berre to medlemskommunar i midt-Noreg og ingen sjølvstendige medlemskommunar nord for

¹⁰ Norske kommunenummer består av fire siffer, derav dei to første viser til fylket dei er ein del av, og dei to siste er løpenummer for kommunane under kvart fylke.

trøndelagsfylka. Heile 17 av dei totalt 31 medlemskommunar er heimehøyrande i anten Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane eller Møre og Romsdal, derav 13 i europakontoret Vest-Norges Brusselkontor, VNB. Den andre lokaliseringssklynga finn vi på austlandet, med 10 av dei attståande 14 kommunar som medlemmer i Osloregionens Europakontor – men desse er til gjengjeld fordelt over heile 7 fylker. Vidare finn vi to kommunar i Sørlandets Europakontor med dei to agderfylka, og det same i Trøndelags Europakontor med dei to trøndelagsfylka. Nord-Noreg som siste kontor har ingen kommunar blant medlemsskaren, der dei elles kan skilte med to fylkeskommunar og fire organisasjonar utanom. Finnmark fylkeskommune var medlem i dette kontoret frå 2003 fram til 2007 då dei meldte seg ut, og Finnmark har difor ingen representasjon i europakontor korkje frå fylket, kommunane eller andre lag og organisasjonar.

Statistisk Sentralbyrå har ein eigen sentralitetsindeks som kategoriserer alle kommunar i høve til avstand og reisetid til næraste tettstad. Denne indeksen er mykje brukt for å klassifisere kommunar ved ulike høve. Utfallet av å nytte denne indeksen på medlemskommunane ser vi nedanfor, og ein ser klart at det er ein langt større konsentrasjon av ”mest sentrale” kommunar i utvalet mitt, og desse går direkte på kostnad av dei to minst sentrale gruppene.

Figur 2: Sentralitet medlemskommunar vs. alle norske kommunar



Altså syner kommunane som er medlemmer i europakontora ein større tendens til å vere lokalisert svært sentralt. At dei mest sentrale kommunane er ivrige etter å verte medlemmer i europakontor er kanskje ikkje så rart om ein kan bruke talet på ja-stemmer under EU-røysinga i 1994 som ein indikator på interesse for medlemsskap. Dei sentrale kommunane var i denne folkerøystinga den einaste av dei fire kategoriane ovanfor som var positive til eit EU-

medlemsskap (Statistisk Sentralbyrå 2007), og kanskje kan dette bety at dei også er meir positive til ei tettare europeisering enn kva nei-kommunane tillet seg å vere?

Kva faktorar som har ført til denne geografiske skeivdelinga er utanfor perspektivet til denne oppgåva. På den andre sida kan drøftinga i denne oppgåva vere med og leggje eit fundament for nettopp ein vidare geografisk analyse ved at ein ser kva typar argument kommunane set fram og vurderer i kva grad ein kan kople dette mot særleg tunge politiske utfordringar i kommunen. Ein kan jo med rette spekulere i om det til dømes finnast ein samanheng mellom typiske eksportretta næringar og medlemsskap i europakontora, sidan medlemmene er så sterkt representerte i fiskeoppdrettsdistrikta og oljenæringa på vestlandet og dei tyngre industrikommunane på aust- og innlandet. På den andre sida skulle ein då kunne tru at det var større medlemstal i fiskeridistrikta nordpå, noko som altså ikkje er tilfelle som det har blitt nemnt i avsnittet ovanfor¹¹.

3.1.2 *Dei eg ikkje valde*

Ut frå det eg har skissert ovanfor så er det med andre ord 399 kommunar som *ikkje* har eigarskap/medlemsskap i eit europakontor her til lands. Dette i seg sjølv er eit faktum som er verdt å vie stor merksemd til, men størstedelen av den tråden må andre plukke opp sidan eg no har skilt desse ut av dette prosjektet. Likevel, nokre tankar er det plass til her i denne samanhengen, og det som først slår ein når ein ser desse tala er kor vidt det per i dag faktisk er eit underskot på EU-relatert informasjon som når fram til kommunane – altså om det verkeleg er behov for ein kvalitets- og kvantitetsmessig betre informasjonsflyt på dette området. Eit av argumenta for at det allereie eksisterer gode kanalar er jo medlemstala i seg sjølv, som syner at klart dei fleste kommunar meiner seg dekkja gjennom andre måtar og eit medlemsskap i europakontoret for sin region er noko dei ikkje ser at vil lønne seg å prioritere. No er det slik at alle dei fem regionkontora har opna for medlemsskap for alle kommunar i sin region, altså har alle kommunar på eit eller anna stadium fått tilbod om å verte medlemmer i kontoret. Det er vanskeleg å vurdere konkret kva dei har lagt vekt på, men medlemsskapsstatistikken talar jo klart ifrå om at majoriteten av norske kommunar ikkje er interesserte i å delta i europakontoret for sin region. Medlemsskapet i eit europakontor er jo ikkje gratis, og utgiftene for medlemmene ligg gjerne rundt 4,- per capita, som ikkje er enorme summer sett

¹¹ Det kan her nemnast at Finnmark fylkeskommune si utmelding i hovudsak skuldast misnøye med organiseringa av Nord-Norges Europakontor og ikkje det at dei føler EU-retta arbeid generelt er av lita interesse (Henriksen 2006).

under eit kommunebudsjett men likevel så vil det ut frå ein gjennomsnittskommune utgjere om lag 44.000 kroner¹² årleg på allereie tronge budsjett. Samstundes finst det som nemnt på side 50 eit regionkontor i regi av KS som kommunane kan nytte seg av, så ein kan forstå at kommunane ser seg tilfreds med den eksisterande organisasjonen også.

3.2 Å identifisere ei forventning

Som nemnt så er eg på jakt etter kva kvalitetar kommunane ser for seg at lettare skal bli realiserte gjennom europakontora. På slike området av kvalitativ analyse, og i sær dokumentanalyse, så er ein avhengig av at ein operasjonaliserer det omgrepet ein vil sjå etter for å kunne påvise det i datamaterialet. Det som i hovudsak blir utfordringa i dette avsnittet vert å forsvare definisjonen av forventingar frå kapittel 2 ut frå dei rammene som er satt opp her ved å vise til kva som er spesielt ved dei forventingane eg er på utkikk etter.

For å starte med det mest openberre; kommunar skapar ikkje forventingar i seg sjølv; ein kommune er jo ein organisasjon, den kan vere bygd opp rundt eit avgrensa territorium eller rundt spesifikke tenester (sjå m.a. Kommunal- og regionaldepartementet 2001-2002; Fimreite, Flo og Aars 2002), og som i seg sjølv igjen er bygd opp av utallege sett av forventingar i kvar einskild person eller gruppe som er del av den aktuelle kommunen. Kva skal ein då sjå på? Det som er føremålet i denne oppgåva er ikkje å tale om forventingar i høve til ein folkeopinion eller på nokon som helst slags måte vise til ein aggregert form for folkevilje blant innbyggjarane i kommunen. Det er heller ikkje eit mål å skulle ta opp ein opinion blant dei administrativt tilsette i kommunen om kva forventingar dei har til å arbeide med europakontora i framtida. For det tredje er det heller ikkje meininga å skulle finne personlege forventingar til kvar og ein av dei politiske representantane i kommunen, for å skape ein sum av forventingar for den aktuelle kommunen. Eit viktig moment i denne diskusjonen at målsettinga til enkeltaktørar faktisk vert påverka av at dei er organisasjonsaktørar, og dei vil handle på ein annan måte enn når dei opptre som privatpersonar (Simon 1965, i Offerdal 1992:17), så å gå direkte på enkeltpersonar kan føre til vanskar med presisjonen i høve til å fange den rette fenomenet. Vi veit også frå somme kommunalstudium at kommunestyrerepresentantane er atypiske for veljarmassen dei utgår frå når det kjem til sosiale faktorar som alder, kjønn, utdanning, yrke og inntekt (sjå m.a. Larsen og Offerdal

¹²Basert på eit gjennomsnittleg innbyggjartal på 10 991, per 1.1.2008 (SSB).

1979). I slike studium omkring sosial representativitet vert det problematisert at slike bakgrunnsfaktorar kan gjere seg utslag i forskjellar i meiningsdanning i sentrale verdispørsmål (Larsen og Offerdal 1979), og når ein i tillegg må ta omsyn til at aktørane vert påverka av å agere i ein organisasjonssetting så blir det brått mange variablar å ta hand om. Ved å utelukke å nytte personar som aktørar, men fokusere på kommunen som ein samla aktør vil ein kunne la denne problemstillinga ligge utan større komplikasjonar.

No hadde nok alle desse likevel på sin måte, og med godt gjennomført handverk, fanga opp det eg er på leit etter på ein god og tilfredsstillande måte, men eg har valt å følgje ei anna lei for å finne mi informasjonskjelde for den uttrykte forventinga. I alle kommunar så er det ein felles nemnar for kva som er dei gjeldande haldningane; og dei haldningane finn vi i vedtaka som vert gjort i dei politiske organa i kommunen. Det er her ein kan spore det ein kan kalle den offisielle røysta til kommunen, altså dei meiningane som på demokratisk og retteleg vis er vedtekne som det gjeldande målsetningane til kommunen, og som kommunen ønskjer å kjempe for at vert realisert.

3.2.1 *Argumentstudie*

Altså er den viktigaste staden å leite etter forventningar og motivasjon i høve til vårt utgangspunkt i dokument som refererer til *argumenta* for vedtaket som førte fram til at kommunen valde å søkje medlemsskap. Det er trass alt eit økonomisk aspekt med i biletet når det gjeld medlemsskapskontingent, og ein bør difor kunne forvente at det har funne stad gode drøftingar og fatta godt grunngjevne vedtak der kommunen gjer greie for kvifor den vil prioritere dette instrumentet. Alle slike dokument, det vere seg kommunestyre-, formannskapsreferat eller saksframlegg frå administrasjonen er tilgjengelege i offentlege arkiv og det bør ikkje vere knytt for store utfordringar med å få tak i desse. Ved å studere dokument omkring innmeldinga vil ein kunne danne seg eit bilete av kva forventingar ein har til Europakontoret sitt arbeid, kva som er det avgjerande motivet for kommunen å satse på dette arbeidet og om dette arbeidet vil gi gevinstar på nokon måte for kommunen.

Det primære er altså å søke etter argument, og desse har eg valt å dele opp med to ulike karakterar for å best mogleg kunne notere meg om eit argument er viktig eller mindre viktig for den aktuelle kommunen: "hovud og "støtte". Eit hovudargument vil eg karakterisere som anten det eller dei argumenta som kommunen nyttar i samsvar med positive språklege vendingar som indikerar at dette er viktig, argument som dukkar opp ofte og med stor tyngde

i teksten, og argument som er gjentatt i ei instilling eller samla vurdering før vedtaket vert fatta.

Sidan det kan forventast å få relativt mykje data frå enkelte av kommunane – og relativt lite frå andre – så er det viktig å vurdere terskelen for kva som skal fungere som eit argument. Sidan eg har nemnt at eg leiter etter argument av tydeleg positiv karakter, så betyr det også at eg ikkje vil nytte særleg grad av tolking i dei tilfelle eg ikkje finn klare uttalingar. Eksempelvis vil eg i følgjande tilfelle velje å ikkje registrere det som ei uttrykt forventning:

”I framtida vil eit slikt servicekontor kunna vera svært viktig innafør næring, kultur, reiseliv m.v., og vil kunna gje bedrifter i NN lettare tilgang til ein utvida europeisk marknad.”

Ein ser her at kommunen vurderer det som positivt å delta, men ovudgrunnen i slike tilfeller er at argumentet ikkje seier noko om kva konkret dette europakontoret skal bidra med, og at forventingane difor er for diffuse til å inkluderast her, jamfør kategoriane som eg no vil presentere.

3.2.2 Kategorisering av forventingane

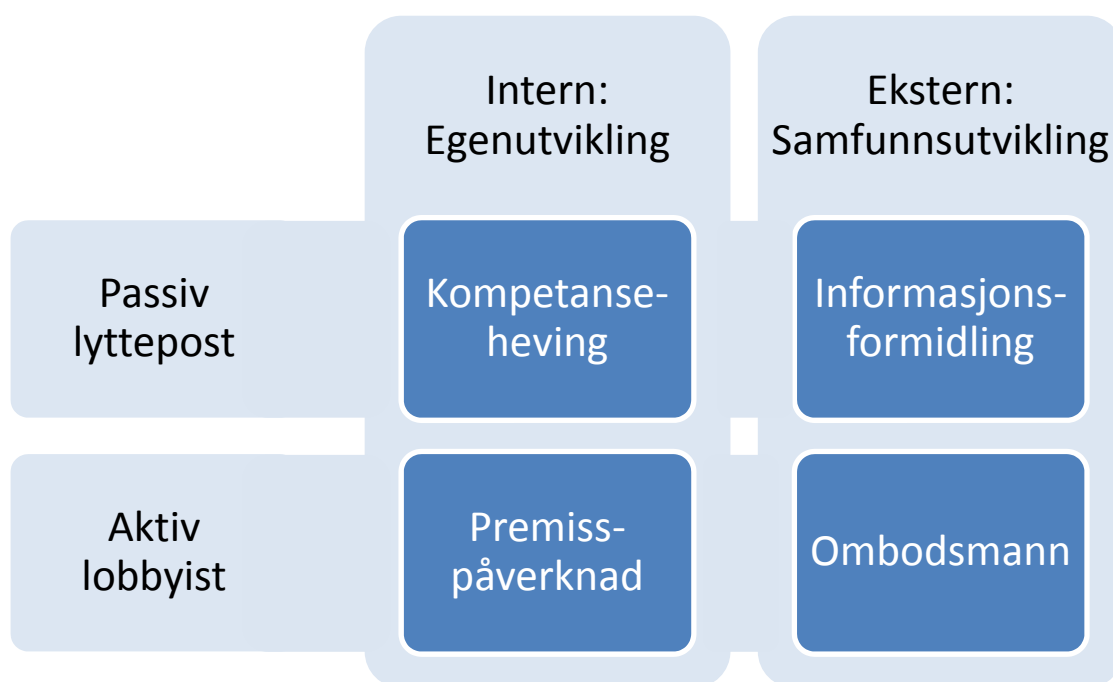
Ein treng så eit system for å kunne handtere dei ulike argumenta ein kan lese i vedtaksdokumenta – dette for å mogleggjere ein gjennomgang og drøfting av dei sett under ein heilskap. Eg har valt å bruke dei svært gode merkelappane, *lobbyist* og *lyttepost*, som to hovudkategoriar, sidan desse er svert deskriptive når det gjeld den grunnleggjande funksjonen til eitkvart av europakontora. I tillegg vil eg gjere eit skilje mellom dei argumenta som omhandlar kommuneapparatet sine *eigne* rammer og handlingsrom, og på den andre sida dei argumenta som primært går på tilrettelegging for andre organisasjonar i kommune sine *omgjevnader*, det vere seg lokalt næringsliv, forskning, kultur eller andre typar verksemdar.

Denne oversikta er ikkje europakontor-spesifikk i den grad at ein berre kan nytte den i denne samanhengen, men den fungerer om ein skal drøfte argument i høve til interessepåverknad generelt. I så måte vil ein kunne identifisere dei såkalla *profesjonelle* lobbyverksemdene på høgste side, altså ein type verksemd som ikkje driv informasjonshenting eller interessepåverknad ut frå sin eigen organisasjon sine syn, men på oppdrag for andre (Helland 1999). Desse har alltid fokus på eksterne behov og driv ikkje påverknadsaktivitet på vegne av sin eigen organisasjon, slik eg har som mål å finne ut om kommunane gjer.

På ein måte kan ein hevde at denne kategoriseringa gjev oss ikkje berre eit oversyn over argumenta, men ein kan også overføre den til å vise oss ulike kommunekategoriar eller eit oversyn over rolleforståinga til dei ulike kommunane i utvalet. Eg er likevel litt varsam med å følge denne leia, då det etter mi oppfatning ikkje er ein farbar veg å etablere ei kommunekategorisering ut frå eit utval på 20 kommunar. Dessuten så er dette såkalla ikkje-ekskluderande kategoriar i den forstand at ein kommune gjerne kan finne sin posisjon i alle desse på same tid utan å gå på kompromiss med føresetnadene for kategoriane. Slik sett er det lite nytte i å gje kvar kommune ein merkelapp i ettertid med slik eller slik rolleforståing, sidan kvar kommune gjerne har forventingar som passar inn i to, tre eller jamvel alle fire kategoriane.

Satt i eit system vil vi altså ha ein firefeltstabell som ein kan sjå i Tabell 2. Dei fire kategoriane vi får vil bli drøfta meir inngåande i det følgjande.

Tabell 2: Kategorisering av motiver og roller



3.2.3 *Kompetanseheving*

Her kan ein plassere argument som går på fremjing av den indre kompetansen omkring lover og reguleringar som kan ha innverknad på den kommunale kvardagen. Ved å prioritere ressursar gjennom Europakontora håpar kommunen å auke kompetansen i organisasjonen og dermed også effektiviteten og kvaliteten i vedtaka som vert gjort. Dette er altså forventa å skje gjennom europakontortjenester som skal vere med og utvikle kommuneorganisasjonen, for til

dømes å stå betre førebudd for regelendringar i framtida eller rett og slett for å komme seg a jour med gjeldande reglar og konsekvensar av den daglege kommunale drifta.

Ein kommune som søker seg til europakontora med motivasjon i denne kategorien kan ein derfor på fleire måtar hevde at opplever dårleg flyt og effektivitet i informasjonsarbeidet frå nasjonalt hald, eller ein kan anta at kommunen meiner at dei driv aktivitet som er spesielt tett knytt opp til EU gjennom EØS-avtala og som ikkje vert tatt godt nok i vare frå nasjonalt hald.

3.2.4 *Informasjonsformidling*

Som lyttepost for omgjevnadene har kommunen her liknande forventningar som den første kategorien, men det skal i første rekkje hjelpe omgjevnadene til det kommunale apparatet, og ikkje vere eit tiltak for forbetring av sjølve kommuneorganisasjonen. Dette betyr til dømes at ein ser på Europakontoret sitt informasjonsarbeid frå EU og ut til omgjevnadene som svært viktig, og at lokale verksemdar og andre organisasjonar vert gjort merksame på dei moglegheitene dei kan ha for samarbeid og deltaking på tvers av kommune- og landegrensene. Slik sett ser kommuneorganisasjonen på seg sjølv som ein ressurs i den forstand at han er ei viktig brikke i kompetansehevinga i lokalsamfunnet, og at europeisering er eit viktig verktøy for å nå måla her.

3.2.5 *Premisspåverknad*

Her har vi eit tilfelle der kommunen ønskjer å dra nytte av europakontoret sine lobbyisttenester for å påverke ein eller fleire av institusjonane i EU. Dette er gjort med det mål for auga å betre ein situasjon i den heimlege politikksfæren, med andre ord ei eigeninteresse ifrå sjølve kommuneorganisasjonen. Dette er eit forsøk på å påverke EU som premissleverandør for norske kommunar sine handlingsrammer, altså at kommunen ser seg nøydd til å gjere sitt syn gjeldande overfor EU på bakgrunn av at eit aktuelt regelverk er av stor viktigheit for den aktuelle kommunen. Dette er kanskje det sterkaste teiknet på at kvardagen til norske kommunar på lang veg er styrt av reglar som kjem frå Brussel og ikkje Oslo. Døme på saker som kan passe innafor dette feltet er reguleringar av økonomisk handlingsrom, der ei spesielt aktuell sak i det siste har vore den mykje omtala heimfallsaka¹³

¹³ Det etablerte heimfallsinstituttet for vasskraftsverk stod for fall då ESA i 2006 klaga Noreg inn for EF-domstolen for brot på EØS-traktaten. Kommunane si interesse i denne saka var å hindre at heimfallsinstituttet vart gjeldande også for offentleg eigde kraftverk, noko som ville ha betydd dramatiske økonomiske konsekvensar for dei kommunane med eigarskap i kraftproduksjonen.

og den kanskje like mykje omtala saka om differensiert arbeidsgjevaravgift¹⁴, der kommunane kunne ha opplevd massive endringar i det økonomiske spelerommet.

3.2.6 *Ombodsmann*

Dette er kommunar som forsøker å nytte seg av europakontora som påverknadsagent for å påverke EU-politikk på område som ikkje direkte er kommunen sine egne interne aktivitetar, men som likevel gagnar samfunnet som kommunen står som styrar av. Særleg vil argument som peiker på moglegheita til å skaffe næringslivet gode kontaktar og deltaking i samarbeidsprogram vere heimehøyrande her.

3.3 **Drøfting av kjelder og metodeval**

3.3.1 *Kva kan eg forvente å finne?*

Når ein så har samla inn dokumenta ein vil analysere og funne fram til element ein vil leite etter, så er det framleis igjen minst eit viktig moment ein lyt ta stilling til. Er det *innhaldet* i dokumentet, altså sjølve teksten ein er ute etter å studere, eller vil ein også studere *utforminga* av dokumentet i seg sjølv (Thagaard 2002:109)? Studie av metadata, altså data om data, kan vise seg å bere frukter for enkelte studium, og det bør vere på sin plass å vurdere om ein kan hente ut relevant informasjon frå metadata også i dette prosjektet. Potensielt interessante metadata i vårt tilfelle kan vere kven avsendar og mottakar av dokumenta er, kva institusjonar som har handsama dei og sjølve mengda av tekst og argument som blir lagt til frå kvart ledd til neste (t.d. talt opp i avsnitt, setningar etc.) i motsetnad til om teksten er lite anna enn eit formelt referat med standardfraser. På denne måten kan vi danne oss ei forståing for samanhenger som ikkje står trykt i teksten, men som ligg implisitt i skildringa og måten avsendaren har formulert seg på (Thagaard 2002:110).

Eg har vurdert det slik i denne samanhengen at det vil vere for usikkert å inkludere ein slik metadatastudie i denne drøftinga. Årsaka til dette er at ein må erkjenne at det vil vere stor forskjell i innhaldet i slike dokument ut over det som er pålagt. Kommunane er bundne av arkivlova og offentlegheitslova når det gjeld å ta vare på dokument som vert produserte i dei administrative eller politiske organa. Når det gjeld innhaldet i saksdokument og referat der ein

¹⁴ Saka om differensiert arbeidsgjevaravgift oppsto i 2003 då ESA påla Noreg å fjerne denne regiondifferensierte avgifta på lønnskostnader. Kommunane i distriktet ville ha vore dei store taparane i denne situasjonen sidan dette ville ha medført ei dramatisk auke i utgiftene til næringslivet i desse kommunane, opp mot 14,1% dei mest fjerntliggande stroka. Frå 2007 kom denne ordninga på plass at i ei nesten tilsvarande form.

kan spore argument som eg er ute etter, så er dette opp til kommunestyret sjølv å vedta retningslinjer for (Kommuneloven 1992: §30, 33.ledd). Det ein då må kunne rekne med er at ein slik form for metadatastudie berre ville bli gjennomførbar for eit lite utval av dei kommunane eg ønskjer å studere, og at dette ikkje ville ha vore føremålstenleg for det eg vil undersøkje.

Det har rett nok utvikla seg såkalla ulovfesta prinsipp som kommunen ikkje kan gå på akkord med, og det betyr at eg i alle tilfelle i min dokumentinnsamling vil finne informasjon om tid og stad for møtet, personar til stades og personar med forfall, saker som er til handsaming, alle forslag til vedtak og resultat av alle vedtak som har blitt gjort under møtet (Kommunaldepartementet 1990:169; Bernt u.å.). Med andre ord, det er ikkje på nokon måte sikkert at eg vil kunne finne den informasjonen eg søker dersom alle kommunane i utvalet held seg til det pålagde minimumet i møtebøkene sine. Det er derimot grunn til å tru at det er god skikk å i det minste legge til relevant bakgrunnsinformasjon i referatet for å vise til kva vedtaket dreidde seg om.

På ein måte kan det vere mest nyttig å få med ei slik kort vurdering eller oppsummering av argumenta som leidde fram til vedtaket som å få med eit fullgodt referat, då oppsummeringa ofte har karakter av å vere konsentrert omkring den uttalte forventinga som eg er ute etter. Så det skal ikkje så mange ekstra linjene til før eg har funne den informasjonen eg er på jakt etter, med andre ord. Vidare kan ein også hevde at gjennom dette designet så hadde eg ikkje hatt nytte av å få reine referat, då ein då lett hadde kunne fokusert for mykje på argument i diskusjonen som reint praktisk ikkje hadde vore av interesse fordi dei var representerte av deltakarar som ikkje fekk gjennomslag for sitt syn. Den gjeldande metoden i denne drøftinga utelukkar altså per definisjon argument og forventingar som ikkje har fått oppslutnad hjå fleirtalet i forsamlinga, og dermed ikkje har oppnådd status som formell uttalt forventing.

3.3.2 *Metodekritikk*

Sjølv om – eller kanskje på grunn av at – dette er eit prosjekt som eg har hatt kontroll over frå start til slutt, er det naturlegvis ting som eg i vil vere kritisk til når det gjeld innhald og gjennomføring. Dette gjeld i første omgang forskingsdesignet og metodologi. Det kan argumenterast for at datamaterialet har blitt for snevert, og at det burde ha vore lagt inn rom til å gjere ei oppfølging av dei funna ein har for å auke kvaliteten på drøftinga. Tankane går spesielt til spørsmålet om kor vidt det burde ha vore inkludert fleire informasjonskjelder i tillegg til vedtaksdokumenta for å kunne skaffe seg eit betre utgangspunkt til å måle

forventingar og motivasjon rundt vedtaka. Ved å utelukkande leite i offentlege vedtaksdokument kan ein argumentere for at kjeldematerialet ikkje er i stand til å reliabelt måle dei faktiske forventingane men heller meir tilfeldige argument som referenten har sett seg tent med å ha med.

Samstundes må det peikast på at dette nettopp var intensjonen ved å jobbe med eit så snevert materiale, då det må kunne forventast at det i dei offentlege arkiva føreligg relevant og tilstrekkeleg argumentasjon for kvifor kommunen i si tid vedtok å inngå eit medlemsskap hjå europakontoret. Det er i dette materialet at ein i ettertid kan og skal gå attende til tidlegare saker for å finne argument og spor frå diskusjonar i dei representative organa, og då er det til tider også fruktbart å avgrense eit studium til innafor dette datasettet.

Vidare, så kan ei innvending mot bruken av dokumentanalyse som verktøy vere at ein ikkje fangar dei verkelege motiva til kommunestyrerepresentantane, og at ein heller burde ha gått ned på eit lægre målenivå og undersøkt kvar enkelt sin motivasjon i staden for kommunen som ein samla aktør. Dette kunne derimot ha medført ein validitetsfeil ved at vi faktisk ikkje måler kommunen sin uttalte og vedtekne motivasjon som vi ønskjer, men vi får datamateriale nettopp omkring dei einskilde representantane sine motiv, og desse kan sprike mykje frå det vedtaket som er fatta på demokratisk vis. Dette har likevel ikkje nokon mindre verdi å studere, det kunne jamvel ha vore eit spanande studieområde å forska vidare på, men då måtte ein ha endra hensikta med studien til å vere meir kvalitativt orientert nettopp omkring einskildrepresentantar si meiningsdanning i dette aktuelle spørsmålet. Her i denne oppgåva held vi fast i fokuset på kva forventingar representantane samla sett presenterte då dei valte å vere positive til medlemsskap i europakontoret, då det er slik vi kan fange opp den formelle haldninga som kommunen har vedtatt.

Vidar kan det hevdast at ein som kontrast til medlemsskapskommunane burde ha utvida til å også inkludere kommunar som ikkje har stifta medlemsskap for å kunne stille argumenta opp mot kvarandre, då det er avgrensa kor mykje verdi det har å setje lys på argument *for* medlemsskap utan å samanlikne med andre. Til dette vil eg seie at det naturlegvis ligg mykje spanande undersøkingar i eit slikt design, og det hadde utvilsamt vore morosamt å tatt til på ei større kvantitativ utfordring som omfatta alle dei inviterte kommunane. Til dette har eg både faglege og praktiske reservasjonar, då risikoen for at prosjektet strekker seg utover den fastsette tidsramma er vesentleg større enn det som eg føler eg kunne tillate. Når ein så går ut frå at alle kommunar ved eit eller anna høve har blitt inviterte til å bli medlemmer i deira

tilhøyrande europakontor ville plutselig utvalet og dermed datamaterialet vore 13 gongar større, men arbeidsmåten med tekstanalyse som hovudverktøy måtte ha blitt den same for å kunne lese seg til forventingar og argument noko som kunne ha gitt seg utslag i slettare kvalitet, og mindre effektivt arbeide innafor det gitte tidsrommet.

Summert opp så meiner eg altså at eg kan forsvare dette designet, med både metode og utval, ut frå dei momenta eg tek opp her og elles vurderingar andre stader i oppgåva.

3.3.3 *Om identifisering av kommunane i sitat m.m.*

Som eit avsluttande moment til denne delen vil eg gjere kort greie for bruk av sitat og identifiserbare data frå dokumenta eg skal samle inn. Det er god forskningsskikk å anonymisere respondentar i samsvar med prinsippet om konfidensialitet (NESH 1993, i Thagaard 2002:24), men i mitt tilfelle så er alt materialet allereie offentleg tilgjengeleg i kommunane og ein kan dermed ikkje med full kraft hevde at dette prinsippet er like gyldig her når det gjeld å publisere t.d. sitat og utdrag frå vurderingar og drøftingar i desse dokumenta.

Når det er sagt, så er eg ikkje sikker på at det er naudsamt og i det heile føremålstenleg å referere til kjelder når eg i analysen plukkar ut døme for å illustrere eit poeng. Det at dokumenta allereie er offentlege behøver ikkje bety at ein utan omtanke skal publisere slike utdrag, då eg i dette prosjektet tross alt set utdraga inn i ein samanheng dei ikkje var tenkt til å stå i då dei vart offentleggjort. Det vil heller ikkje etter mitt syn gjere nokon kvalitativ skilnad ved dette prosjektet om eg anten inkluderer eller ekskluderer desse kjeldene så difor har eg av omsyn til denne kontekstuelle endringa valt å late vere å vise til kjelder der eg nyttar sitat.

4 Europeisering av norske kommunar

Norske kommunar opererer ikkje lenger i ein beskytta sfære som berre er påverka av nasjonale politiske styringssignal. Framover i dette kapitlet skal det presenterast eit oversyn over formelle og uformelle påverknadskanalar som kommunane har til rådigheit når dei vil promotere saker opp til EU-nivå. Dette inneber i hovudsak ei skildring av europakontora sett i frå eit fleirnivåperspektiv, men det er også viktig å ha i tankane at ein gjennom EØS finn kapable formelle, intergovernmentale strukturar som mogleggjer interessepåverknad frå lokalt til supernasjonalt nivå. Dette kapitlet vert på mange måtar ein utvida teori-/bakgrunnsdel for drøftinga i kapittel 5, men som eg altså har valt å skilje ut for seg for å halde eit meir ryddig oppsett i drøftinga i det neste kapitlet.

4.1 Nasjonal europapolitikk

Debatten omkring eit norsk medlemsskap i den Europeiske Union har to gonger resultert i at Stortinget har bede folket ta stilling til spørsmålet i ei folkerøysting, første gong i 1972 og andre gong i 1994. Begge gongene valde Stortinget å følgje fleirtalet, og stoppa vidare forhandlingar om norsk medlemsskap. Likevel, Noreg var i to ganske ulike posisjonar i høve til det europeiske fellesskapet ved desse to folkerøystingane. Hovudskilnaden i det formelle sambandet mellom Noreg og EU var at partane to år før den siste røystinga, i 1992, inngjekk ein samarbeidsavtale på det økonomiske plan, EØS-avtala. Denne avtala skulle i korte trekk *”(...) sette grenser for nasjonal politikk som strir mot det indre markeds prinsipper om fri flyt av varer, tjenester, personer og kapital.”* (Statskonsult 2006:1). Føremålet er å sikre like vilkår for konkurranse for alle medlemmer av EU sin indre marknad, som Noreg i kraft av EØS då blei ein del av.

Noreg eg også knytt til EU på andre område, og ved sidan av EØS så er det ofte Schengensamarbeidet som blir omtala som den andre viktige avtala mellom Noreg og EU. Desse to avtalene gjer at Eu sin politikk har stor innverknad på det norske samfunnet, og det er viktig for Noreg å ha god kunnskap om innhald og moglegheiter i avtaleverka for å fullt ut kunne jobbe for norske interesser innafor avtalerammene. Regjeringa har gjennom fleire stortingsmeldingar gjort greie for arbeidet med europapolitikken, og regjeringa Stoltenberg II

presiserte også i Soria Moria-erklæringa at europapolitikken skulle vere eit satsingsområde i utanrikspolitikken (Utenriksdepartementet 2005-2006:5). I handlingsplanen for gjennomføringa av europapolitikken (ibid.) blir det skissert opp kva spesifikt ein vil satse på for å meir offensivt ta vare på norske interesser overfor EU. Desse punkta vil bli drøfta i korte trekk her for å vurdere kva implikasjonar desse har for kommunane sitt forhold til EU.

4.2 Dei formelle påverknadsmoglegheitene gjennom EØS

Utfordringa som norske kommunar sto overfor då EØS-avtala trådde i kraft 1. januar 1994 var mangfaldig, men som From og Stava ordla det: *”Den kanskje viktigste oppgaven norsk lokalforvaltning står overfor, er knyttet til evnen til å utnytte de muligheter som EØS-avtalen medfører.”* (1995:207, i Statskonsult 2006:46). I det følgjande skal vi skissere korleis dei formelle strukturane gjer det mogleg for kommunane å komme med innspel og kommentarar til EU sitt arbeid, altså dei formelle kanalane for oppstraumsaktivitet. I siste kapittel vil det på bakgrunn av dette bli drøfta kor vidt ein kan hevde at trekk ved den eksisterande formelle kanalen kan tilleggjast ei forklaringskraft når det gjeld framveksten av europakontora, sett i lyset av kva forventingar kommunane sjølve har til den nye forma for påverknad.

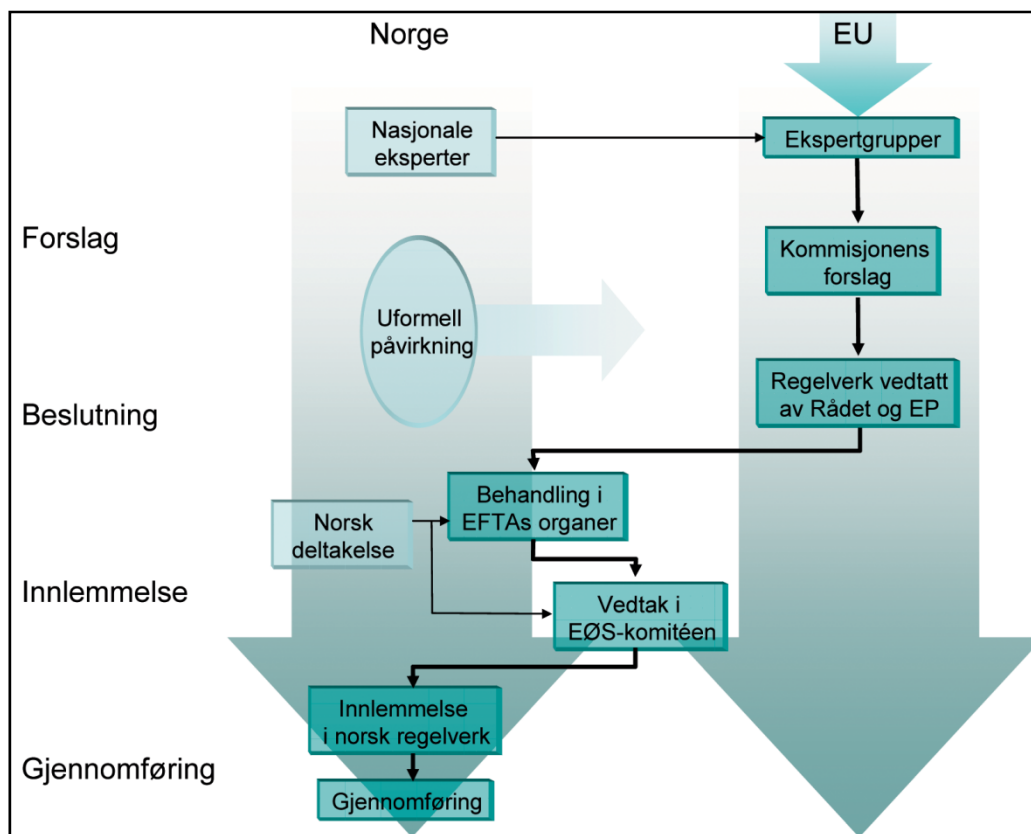
Er aktiviteten gjennom europakontora ein *komplementær* form for aktivitet i høve til dei formelle kanalane, eller er den ein *subsidiær*; dvs ein erstattar for tidlegare former for påverknad og interesseformidling? Det blir kanskje for vanskeleg å kunne konkludere bestemt ut frå denne oppgåva, men det er eit mål i neste kapittel å i det minste kunne vise til at vi gjennom forventingane kan danne oss eit visst bilete av svaret. Den samla europarelaterte politiske aktiviteten har auka jamt og trutt etter at EØS-avtala vart inngått, og så mange som seks av ti saker i eit norsk kommunestyre er i dag direkte eller indirekte påverka av EU-reglement i følge KS (Pape 03.07.2007). Dette er ein sterk indikator for at også aktiviteten gjennom europakontora og eventuelle andre alternative kanalar har auka, utan at ein i denne analysen kan seie noko nærare om det innbyrdes styrkeforholdet mellom desse. Anten har denne auken gitt rom for kanalar som europakontora og lobbyisme, eller så kan ein tenkje seg at europakontora har oppstått som resultat av sub-optimal effektivitet gjennom den formelle kanalen.

4.2.1 EU-påverknad gjennom EØS-avtala sine instrument

Sidan Noreg og EFTA-landa ikkje innehar formelle posisjonar i EU sine vedtaksorgan, er det ingen moglegheit for desse landa å medvirke direkte i drøftingane som fører fram mot eit

vedtak. EØS-avtala gir likevel rom for ei viss form for deltaking i dei tidlege fasane av politikkutforminga gjennom faglege ekspertar i førebuande komitear før kommisjonen set fram sitt forslag for Europarådet og det Europeiske Parlamentet. I ein rapport på oppdrag frå kommunane sin interesseorganisasjon, KS, skriv Statskonsult (2006:57) at desse fire deltakingsformene gir Noreg anledning til:

- ” - å bli konsultert på ekspertnivå
- å komme med faglige innspill i den forberedende fasen når Europakommisjonen utarbeider forslag til EØS-relevant regelverk
- å delta som observatør i komiteer som forbereder beslutninger på områder hvor Kommisjonen har delegert myndighet
- å delta i visse andre navngitte komiteer, slik som vitenskapskomiteer og programkomiteer”



Figur 3: EØS-prosedyren – den formelle vegen til å nå EU
(Utenriksdepartementet 2005-2006:10).

Vi ser av figuren at Noreg som nasjonalstat har ei rolle i den første fasen av politikkutviklingssyklusen, men er borte frå den formelle arenaen heilt fram til etter at vedtaket har blitt fatta.

Det første punktet i rapporten til Statskonsult viser til dei mange ekspertkomitéane der Noreg har høve til å delta (Statskonsult 2006:10). Denne førebuande fasen ligg ein stad mellom det som ein i politikkutformingslitteraturen kallar *agenda-settingsfasen*, som er skildra som ein

prosess der ei sak eller tema vert aktualisert og formulert på ein gitt måte som karakteriserer det som eit problem som må handsamast vidare, og formuleringsfasen der ein tek for seg dette problemet og utarbeidar løysingar (Howlett og Ramesh 2003). Eg vil hevde at ein i større grad snakkar om formuleringsfasen når ein ser på komitéstrukturen, då initiativet og problemforståinga mest truleg er signal som kjem frå Kommisjonen. Uansett, så er det altså ikkje ein reint uviktig fase som Noreg altså har deltakingsrett i.

Det som er spesielt med denne form for deltaking gjennom førebuande komitear er at ekspertane nettopp skal opptre som reine faglege ekspertar, og dei skal derfor ikkje representere sine respektive heimland sin politikk på dei aktuelle felta. Fleire undersøkingar viser derimot at det er vanskeleg å hevde at ei slik grense let seg trekkje, sidan det ofte er slik at dei landa som har mest kompetanse på eit område også har ein sterk og klar politisk vilje og erfaring i å gjere ting på ein spesiell måte (Statskonsult 2006:58). Eksempelvis viser Statskonsult sin rapport til at Noreg har blitt høyrte på fleire typiske norske områder, med tunneldirektivet¹⁵ og passasjerregistrering på ferjetrafikk¹⁶ som spesifikke eksempel. På den andre sida har det komme fram at ekspertane slett ikkje opplever å få med seg føringar frå den politiske leiinga før dei deltek i komitémøta (Claes 2001).

Med andre ord så er det lite fokus på å forsøke å farge arbeidet i ekspertkomitéane med politiske verdiar. Då kan ein hevde med god grunn, slik Haaes er sitert i Richardson (Richardson 2006:18), at dei deltakande ekspertane baserer sine formuleringar i stor grad på eit felles sett av normative verdiar, ei felles forståing for årsaksforklaringar, ei felles kjensle for validiteten av kunnskap og gyldige argument innafor sitt fagområde samt eit felles sett med løysingsforslag til aktuelle problemstillingane – kjente, og i så måte forventa, trekk i ein ekspertorganisasjon og i profesjonslitteraturen (Strand 2001:249-250).

Det kan vanskeleg argumenterast imot at utvidinga av EU frå 15 til 25 i 2004, og til 27 i 2007 har tatt opp verdifull kapasitet og interesse i EU-systemet, og det finst gode argument for

¹⁵ "Kommisjonens forslag hadde opprinnelig noen verdier for helling i tunneler som ville gjort norske undersjøiske tunneler ulovlige. Da det ble klart for Kommisjonen at Norge hadde spesiell behov og spesiell kompetanse på dette området ble dette tatt til følge og norsk ekspertise ble også hentet inn." (Statskonsult 2006:58)

¹⁶ "Et annet eksempel er forslag til krav om fullstendige passasjerlister ved all ferjetrafikk. Et slikt vedtak ville ha skapt problemer for alle ferjene som krysser norske fjorder og sund. Da kommisjonen ble gjort kjent med den norske fergetrafikken ble regelverket utformet mer fleksibelt på dette punktet." (Statskonsult 2006:58)

EØS-landa føler dei har blitt prioritert lægre som følgje av dette arbeidet (Utenriksdepartementet 2001-2002:9). Mellom anna vert det hevda i St.meld. nr. 27 (ibid.:9) at utvidinga har ført til ei generell haldning innanfor i EU om å vere meir tilbakehaldne med å tillate nasjonale tilpassingar, og det er rimeleg å tru at terskelen for å lempe på dei felles standarane då først og fremst vert heva for ikkje-medlemslanda i EFTA.

4.2.2 *Tilgang til nasjonale myndigheiter*

Det hjelper likevel lite om eit land har aldri så mykje påverknadsmoglegheiter dersom kommunane ikkje får gjennomslag for sine syn i den nasjonale politikken. Keating og Hooghe nemner at fleire land i Europa, særskilt dei føderale statane som Tyskland, Austerrike og Belgia, har velfungerande institusjonelle reglar for å sikre at regionane i landa får si stemme høyrd (Keating og Hooghe 2006:274-275). Andre land har eit mindre strukturert statleg-regionalt konsultasjonsopplegg som Spania og Italia¹⁷, medan dei unitære statane som Frankrike med sitt politiske system gjer det mogleg med ein intern, byråkratisk samhandlingsstrategi. Noreg er i denne samanhengen nærast knytt til Frankrike i styringsmodell, som ein enhetsstat med eit byråkrati som spenner frå nasjonalt, via regionalt til lokalt, og der ein ikkje har formelle fora for lokal og regional samarbeid på nasjonalt plan.

I regjeringa Bondevik II si europapolitiske plattform finn ein difor ei liste med tiltak som nettopp skal bidra til at lokale og regionale myndigheiter får god nok tilgong til dei nasjonale myndigheiter sin kunnskap om EU og evne til å yte påverknad imot EU-institusjonane (Utenriksdepartementet 2002). Der er det lista opp fleire tiltak som skal betre dette samarbeidet, mellom anna eit europapolitisk samarbeidsforum, auka fokus på å informere og lære opp lokale og regionale myndigheiter i regelverk som skal bli, eller har blitt endra som følgje av EØS-avtala, samt eit ønske frå regjeringa om å i større grad legge til rette for kommunal deltaking i EU-program. Temaet er med andre ord aktualisert og handsama også frå nasjonalt hald, og gjennom denne tiltakslista får ein også stadfesta at arbeidet ikkje er optimalt organisert slik det er i dag. Når det så gjeld spørsmålet om den faktiske evna til å lytte til det regionale og lokale nivået er dette såpass normativt lada at det vil naturlegvis vere store ulikskapar etter kven ein spør, det vere seg lokalnivalet eller aktørar på det nasjonale plan. Likevel, ein kan utan større vanskar anerkjenne at det eksisterer eit problem når det kjem

¹⁷ Desse ikkje-føderale landa har like fullt sterke og til dels autonome regionar som grensar opp til føderalstaten sine kjenneteikn på dette området (Keating og Hooghe 2006:275).

til samarbeidet mellom lokalt nivå og nasjonalt nivå ut frå den omfattande tiltaksplanen, og det er då ikkje utenkjeleg at kommunen ser seg om etter å kanalisere europaaktiviteten andre stader enn gjennom regjeringa, slik regjeringa ser for seg.

4.2.3 *Andre regionale interessegrupper*

I tillegg til regionkontora har også norske kommunar ein interesseorganisasjon som arbeider for alle norske kommunar samla under eitt. Kommunesektoren sin interesseorganisasjon, KS, har medlemsskapstatus i CEMR, Council of European Municipalities and Regions, som igjen er ein viktig deltakar i europeiske fora som lobbyorganisasjon. Samstundes har dei også eit eige europakontor med oppgåver som er samanfallande med dei europakontora som er fokus i denne oppgåva. Meir viktig er kanskje det faktum at EU også har eit eige regionråd, Committee of the Regions, *CoR*, der 344 representantar utgjer ein viktig formell rådgjevarinstans, såkalla *Advisory Body*, for Kommisjonen i regional- og lokalpolitiske spørsmål (European Union [EU] 2008). Regionale spørsmål er eit omgrep i EU sin politikk som dekkjer over mange tema, då dette er ei kjernesatsing som tek over 1/3 av EU sitt totale budsjett, samstundes som det vert rekna at i overkant av 70% av EU sine vedtak skal implementerast av lokale og regionale myndigheiter (Europakommisjonen 06.06.2006). Ein kan hevde at CoR på denne måten utgjer eit korporativt innslag i styringsordninga i og med at representantane her ikkje nødvendigvis er demokratisk valde, samstundes som komiteen innehar ei formell konsultasjonsrolle i vedtaksprosessen. Det er opp til medlemslanda å velje ut kven dei vil sende av garde for best å ivareta sine lokale og regionale interesser. For Noreg sin del har ein ikkje representantar i dette rådet då det er forbeholdt medlemmene i EU, og det kan tenkjast at lobbyverksemda gjennom Europakontora blir desto meir viktig for dei norske kommunane samanlikna med EU-kommunane med representantar i CoR. Det er også argument som talar for at CoR ikkje er det rette verkemiddelet for å drive påverknad imot dei vedtaksførande organa i EU, noko Huisseune og Jans har poengtert i ein artikkel i Brussels Studies (Huisseune og Jans). I følge ei undersøking dei har føretatt så vert ikkje CoR opplevd som ein aktør som kan yte stor påverknad på politikken i EU (Huisseune og Jans:7), men derimot berre som ein fasilitør for vidare kontakt mellom regionkontora og Kommisjonen/Euoparådet.

4.3 **Frå nasjonal til internasjonal aktør**

Når ein seier at EØS-avtala har implikasjonar på nasjonal politikk og lovgjevnad så er det lett å tru at dette i stor grad handlar om politikk på rikspolitisk arena, eit godt stykke utanfor

armslaget til kommunane. Ein talar tross alt om ein mellomstatleg avtale mellom dei tre EFTA-landa Noreg, Island og Liechtenstein på den eine sida og EU sine medlemsland på den andre sida. Reint praktisk vil avtala likevel ha stor innverknad heilt ned på kommunalt plan ettersom den også regulerer område som har betyding for utviklinga av den indre marknaden, slik som "(...) *forsking, utdanning, miljøvern, forbrukerpolitikk, kultur, sosialpolitikk, likestilling, turisme, små og mellomstore bedrifter*." (Statskonsult 2006:11). Fleire av desse felte er direkte underlagt det kommunale ansvaret, medan andre i varierende grad likevel påverkar kommunen sitt handlingsrom gjennom endringar i lovgjevnaden som følgje av ei harmonisering av norsk og europeisk lovverk.

Med andre ord, etter at EØS-avtala trådde i kraft har kommunane fått ein ny premissleverandør å forholde seg til, all den tid den europeiske politiske arena yter så stor påverknadskraft som den gjer overfor suvereniteten til norske sentralstyresmakter (Claes og Tranøy 1999). Fleire studium har hatt som siktemål å granske nettopp kor stor del av kommunane sin kvardag som er påverka av reglement blir gjort til gjeldande rett i Noreg på grunn av EØS-avtala. Det kan vere nyttig å skilje mellom lovgjevnad som Noreg mest truleg ikkje ville ha innført dersom det ikkje hadde eksistert ei liknande avtale, og lovgjevnad der Noreg og EU har same syn og som Noreg uansett hadde kunne innført liknande lovgjevnad. Mellom anna kommenterer Lægreid m. fl (2002:209) at dei aller fleste og viktigaste endringane har skjedd i form av forskrifter til eksisterande lovverk og ikkje som eigne lover, noko som tyder på at endringane i formål ikkje ligg langt frå det eksisterande norske lovverket.

4.3.1 *Drivkrefter bak internasjonaliseringa*

Litteraturen har tradisjonelt handsama kommunar som ein komponent i eit nasjonalt system, og kommunane har historisk sett hatt lite fokus på internasjonalisering og samhandling med organisasjonar utanfor den nasjonalstatlege sfæren (Lidström 1996:21). Det burde difor vere god grunn til å undersøkje kva som har skjedd med kommunane i den seinare tida med utgangspunkt i globaliseringseffektar som tettare kommunikasjonsband, meir effektiv infrastruktur og ein stadig større felles økonomisk og politisk sfære. Ein av dei som tek opp denne problemstillinga er Peter John (2000) og i ein artikkel i *Urban Studies* går han dette fenomenet nærare i saumane. Han viser til at det faktisk har skjedd ei internasjonalisering av den kommunale kvardagen i stor grad, og han meiner å kunne identifisere to drivande krefter i bak dette; nemleg generell økonomisk konkurranse mellom kommunar og regionar, og EU i kraft av seg sjølv. John skriv primært om kommunar i medlemsstatane i EU, men som det har

vore drøfta i omtalen av europakontora i medlemsstatane under punkt 2.4 så er det grunn til å tru at effektane av EU-lovgjevnad på norske kommunar og EU-kommunar ikkje er så ulik.

Med økonomisk konkurranse tenkjer John på at kommunane stadig oftare konkurrerer om å auke ressursflyten til nettopp sitt distrikt, både gjennom å få til ein auke i statlege midlar og gjennom det å sørge for at private investorar finn det attraktivt å investere i kommunen eller regionen dei ligg i (John 2000:877). Ved å etablere og delta i slik aktivitet utanfor kommunegrensene, og til og med nasjonalgrensene, veks det fram nye maktstrukturar som går på tvers av det etablerte regimet og skapar nye nettverk og samhandlingsmønster. Ein faktor som også har bidrege til dette er at Noreg hatt ein relativt open økonomi som ofte medfører at ”...omverdenen skyller inn over det som vanligvis kalles innenrikspolitik.” (Claes og Førland 2004:222-223). Den sterke norske eksportindustrien har i lange tider vore prisgitt ytre impulsar, og det er framleis den dag i dag stor kamp omkring statlege verkemiddel for å demmpe verknadene av desse ytre impulsane – ofte på kostnad av andre regionar/kommunar og private bedrifter andre stader i landet¹⁸.

Tanken omkring EU som drivande kraft er sterkt knytt opp mot det første punktet, sidan EU i stor grad opererer som leverandør av dei politiske rammene (lover, direktiv og forordningar) som den økonomiske konkurransen fungerer gjennom. Og sidan EU har myndigheit til å kunne påleggje nasjonalstatar å implementere slike lover og direktiv som har innverknad heilt ned på det lokale plan så impliserer dette at kommunane må flytte fokuset frå nasjonale vedtaksorgan og over til EU sine vedtaksorgan (John 2000:878).

4.3.2 *Press frå statleg (over-)styring*

Den norske kommuneinstitusjonen er ikkje, i motsetnad til ei rekkje av våre europeiske naboar, konstitusjonelt forankra i grunnlova, men blei først omtala i formannskapslovene frå 1837. Først då fekk kommunane tildelt myndigheit, rettar og plikter til å gjennomføre ein sjølvstendig politikk på det lokale plan (Kommunal- og arbeidsdepartementet). Ein snakkar om tre særleg viktige verdier som grunngjeving både for etableringa i 1837 og sidan også for framvekst og oppretthalding av det lokale sjølvstyret som ein ser i dag (Rose, Lawrence E. 2000): Dei lokale styresmaktene nyt for det første ei form for *fridom* frå dei sentrale

¹⁸ Eit fersk døme på dette er statsstøtta til Dooria-konsernet si etablering i Årdal, som bidrog til å dempe arbeidsmarknadseffektane av nedlegging av deler av den kraftkrevjande industrien på staden (Ulvedal 27.06.2006).

myndighetene. Vidare ser ein på lokalt styresett som ein måte å redusere avstanden frå dei styrande og dei styrte og på den måten styrkje *demokratiet* sin framvekst. Til slutt ser ein også at ein på lokalt plan har betre føresetnader for å best mogleg løyse lokale saker, altså ein *effektivitetsverdi*. Desse tre samanvevde verdiane blir kontinuerleg satt på prøve gjennom endringar i kommunane sine omgjevnader, deriblant lovgrunnlaget for kommunesektoren og organisatoriske endringar som følgje av offentlege reformer.

I ei tid då kommunane opplever stadig strammare rammestyring frå statleg hald, samstundes som brukarane av dei kommunale tenestene langt på veg stiller same – om ikkje endå sterkare – krav til kommunale tenester som til private tenester, så ligg med andre ord desse kommunale verdiane sterkt under press. Det er sjeldan særleg lenge mellom kvar gong ein representant for kommune-Noreg høgnar stemma si i media på jakt etter fleire statlege kroner for å oppfylle ønskjer og pålegg frå stat og innbyggjarar.

4.4 Norske kommunars handlingsrom satt under press frå Europa

4.4.1 Kommunane sine oppgåver

Oppgåvene og ansvarsområda til norske kommunar er tufta på såkalla negativ avgrensa myndigheit, som er eit omgrep som kan likestillast med det å ha fridom *frå* noko anna – i dette tilfelle stor grad av autonomi i høve til sentralstyresmaktene (Rose, Lawrence E. 2000; Lægreid et al. 2002:153). Dette betyr at kommunane må utføre gitte oppgåver som dei vert pålagd gjennom lovgjevnad, men at dei vidare kan ta på seg ansvar innafor dei områda dei sjølve meiner vil høve seg, med mindre det er særskilt uttrykt ved lov at det aktuelle feltet er andre aktørar sitt ansvar. Slik er norske og andre nordiske kommunar langt meir autonome enn mange andre europeiske kommunar som opererer under ein positiv uttrykt myndigheit, *ultra vires*, der kommunane sine oppgåver er klart definert og avgrensa til utelukkande å gjelde dei punkta som er gitt i maktfordelinga mellom nasjonale og lokale myndigheter (Lidström 1996). Dei tyngste kompetanseområda til norske kommunar om ein studerer utgiftspostane er innafor helse/omsorg, oppvekst og infrastruktur, som oppført i Tabell 3 (KOSTRA 18.07.2007):

| 2.5.1 Brutto driftsutgifter i % av totale brutto driftsutgifter | Prosent |
|---|---------|
| Pleie og omsorg | 26,3 % |
| Grunnskoleopplæring | 23,1 % |
| Barnehage | 9,8 % |
| Adm, styring og fellesutgifter | 6,9 % |
| Sosialtjenester | 4,6 % |
| Vann, avløp, renov./avfall | 4,6 % |
| Kommunehelse | 3,8 % |
| Kultur | 3,1 % |
| Barnevern | 2,4 % |
| Samferdsel | 1,7 % |
| Bolig | 1,7 % |
| Fysisk planlegging/kult.minne/natur/nærmiljø | 1,5 % |
| Brann og ulykkesvern | 1,3 % |
| Næring | 1,2 % |
| Kirke | 1,0 % |
| Tjenester utenfor ordinært kommunalt ansvarsområde | 0,5 % |

Tabell 3: Brutto driftsutgifter fordelt på oppgaver, gj.snitt alle kommunar i 2006

4.4.2 Konkurransen – eller samanfall – mellom EU og nasjonalt lovverk?

Om ein går gjennom punkta ovanfor og forsøker å svare på om det finnast EØS-regelverk som tek for seg det einskilde punktet, så vil ein sjå at overlappinga nærmast er total: Både helse og sosialpolitikk, forskning og utdanning, kultur og miljø, sikkerheit og næringsinteresser m.m. er alle saman felt der kommunane må forholde seg til lovverk som har blitt innført med bakgrunn i EØS-avtala (Statskonsult 2006:11). Dette speglar seg att i saklistene til kommunestyra rundt i landet, der kommunane sin interesseorganisasjon, KS, antek at nærare 60% av alle sakene i varierende grad er knytt opp mot forvaltning av eit regelverk som igjen har ei kopling til EU-lovgjevnad (Pape 03.07.2007). Eit av momenta som skapar vanskar med å verifisere eit slikt faktisk tal i denne samanhengen er at det er svært uklart kor vidt eit regelverk er resultat av nasjonale målsetnader eller EØS-importerte målsetnader, sjølv om det altså er eit "EØS-stempel" på det aktuelle regelverket. Dette er eit av spørsmåla i den til tider oppheta debatten omkring Noreg si tilsynelatande paradoksale rolle som betre enn dei fleste EU-medlemene til å implementere ny EU-politikk. Debatten veks opp av ueinigheit omkring føresetnadene for implementering – dersom Noreg og EU har samanfallande målsetningar så er det gjerne ikkje rart at implementering finn stad raskare enn dei av EU-landa som treng tid til å akseptere den nye politikken. Uansett, ein må kunne hevde at KS sine tal peikar på ein tendens til at kommunestyra i større grad enn før styrer etter impulsar frå EU.

4.4.3 Manglande utvikling internt i kommunane

Likevel finst det studiar som viser at trass i denne auken av EØS-influens i kommunestyra, så er tilpassingar for å møte denne utviklinga i organisasjonen ei noko tyngre oppgåve. I rapporten "EØS-avtalen og norsk kommunalt handlingsrom" skildrar Statskonsult korleis tre norske kommunar, Oslo, Stavanger og Tromsø, handterer den pågåande regelverksutviklinga i

EU som dei gjennom EØS-avtala blir rørte med (Statskonsult 2006). Det er verdt å merke seg at utvalet passsar svært godt inn i denne drøftinga, då Stavanger saman med Sandnes var dei to første kommunane som var med å etablere eit norsk regionkontor i 1993; Oslo er relativt ny i denne samanhengen med etablering av Osloregionens europakontor i 2003; medan Tromsø kommune ikkje er medlem av noko slikt kontor, berre indirekte gjennom Troms fylkeskommune sitt engasjement i Nord-Norges europakontor. Ved at utvalet er såpass spreidd over tid i høve til vårt tema, får innhaldet i rapporten ein ekstra analytisk verdi med tanke på om eit medlemskap i europakontoret kan ha hatt ein effekt på organisering eller prosessar i kommunane over tid.

I kontrast til den realiteten som Pape og KS skildrar ovanfor så kan denne rapporten altså vise til at kommunane i det store og det heile vier liten merksemd til EØS-relaterte spørsmål anna enn hjå personell i spesielle felt der det er mest aktuelt, slik som *”utbygging, kommuneadvokatene og tekniske driftstjenester”* (Statskonsult 2006:51-52). Vidare kjem det fram at ein ikkje opplever EØS-regelverket som ein like viktig premissleverandør som dei nasjonale rammene, og at ein dermed ikkje prioriterer påverknadsarbeid i så stor grad heller. Samstundes, og meir viktig, er det informantar som gir uttrykk for at dette er noko som dei helst ser blir endra, slik at kommunane nettopp blir flinkare til å drive påverknadsarbeid både mot nasjonale og internasjonale aktørar (Statskonsult 2006:55). Det blir peikt på at særleg nasjonale myndigheiter er for trege med å tilpasse seg ønskja og behova til kommunane, samstundes som dei ikkje er dyktige nok til å få gjennomslag for viktige saker på den internasjonale arena når nye regelverk blir danna som får konsekvensar for kommunane. Dette meiner Statskonsult i konklusjonen at indikerer ei faktisk underutnytting av dei moglegheitene som norske kommunar har for å verte høyrde i dei europeiske institusjonane, noko som kan indikere ein stadig auke i aktiviteten på europakontora.

5 Analyse av kommunane sine vedtaksdokument

I det førre kapitlet skildra eg dei formelle og uformelle koplingane mellom kommunane og EU slik ein kan sjå dei frå det tradisjonelle intergovernmentale perspektivet og fleirnivåperspektivet, der det siste er satt fram som eit forslag til ein betre måte å forstå europeiseringa av kommunane. Dette vil no bli kopla vidare i saman med resultata av det innsamla datamaterialet for at ein skal vere betre rusta til å sjå årsaker og konsekvensar av kommunane sine forventningane då dei valte å melde seg inn i europakontora.

5.1 Dokumentmengd, fråfallsanalyse og innhaldskvalitet

Under gjennomføringa av ei datainnsamling er det naturleg å ønskje seg eit så komplett sett av relevante data som mogleg. Dette betyr i vårt tilfellet at frå dei 28 førespurnadene¹⁹ om kopiar av saksdokument frå vedtaksprosessen i kommunestyra så vil ein at det skal komme like mange svar attende. Nokre av kommunane gav svar ifrå seg etter kort tid, andre tok rimelegvis nokre dagar ettersom det gjerne er dokument som må finnast i arkiv frå langt tilbake, og gjerne ikkje digitaliserte og dermed enkle å finne fram, og ein kan naturlegvis heller ikkje forvente at ein slik førespurnad vert prioritert høgast. Likevel, etter ein rimeleg lang svarfrist var det framleis enkelte kommunar som ikkje hadde komme attende med dokument, og etter ei oppfølging var det framleis 11 av kommunane som ikkje har skaffa fram dokument innan tidsramma for dette prosjektet. Det i seg sjølv kan argumenterast at er kritikkverdig frå ein offentleg institusjon, då det er eit grunnleggjande prinsipp at alle offentlege dokument skal måtte føreleggjast for kven det måtte vere som spør. No vart det rett nok føretatt berre ei purring, og når den først blei sendt ut i siste fasen av dette prosjektet så kan det framleis vere moglegheiter for at det kjem inn dokument etter dette prosjektet er avslutta. Så kritikken på dette feltet kan nok sjåast på som delt mellom forfattaren og kommunane i denne samanhengen. Samla sett så består altså datamaterialet av dokument frå 20 av totalt 31 kommunar, ein reduksjon ifrå bruttoutvalet på 11 kommunar.

¹⁹ For fire av kommunane var det mogleg å sjølv navigere i dokumentarkivet slik at ein slapp be om tilsendte kopiar gjennom kommuneadministrasjonen. Det samla talet kommunar i utvalet er altså 31.

5.1.1 *Fråfallsanalyse*

Det er naturlegvis på sin plass å drøfte kor vidt dette fører til problematiske tilhøve når ein så skal byrje på ei oppsummering med det uttalte målet å leite etter tendensar for kva kommunane har for forventingar til europakontorsamarbeidet. Eit fråfall kan i verste fall truge validiteten på analysen ved at ein ikkje ser forklaringar som eigentleg skulle ha vore der, men som blir sløra til som konsekvens av eit forfall. Slik situasjonen er no har ein altså fått inn eit datamaterialet som tilsvarar 2/3 av den førespegla datamengda, altså ein fråfallsprosent på nesten 36% ut ifrå bruttoutvalet. Ringdal (2001) er ein av dei som diskuterar ringverknadene av fråfallsprosent og hevdar ein må vurdere i kva grad fråfallet er tilfeldig og lite systematisk før ein kan konkludere om det har stor innverknad på analysen (2001:155). Utgangspunktet hans er store kvalitative undersøkingar, men det er absolutt verdt å følgje rådet hans når ein ser på dimensjonen av dette prosjektet også. Det er to moment som peikar seg ut som interessante i vårt tilfelle. Det første er at det ikkje har blitt respondert frå nokon av dei fire kommunane som tilhøyrer Stavangerregionens europakontor; Stavanger, Sandnes, Karmøy og Haugesund, og at kontoret såleis ikkje er representert i konklusjonane i denne drøftinga. Dette var naturlegvis lite ønskjeleg, både av omsyn til at heile organisasjonen no fell bort frå analysen, men også av di desse kommunane var dei første i landet til å verte medlemmer av eit europakontor, noko som hadde gjort det svært interessant å lese om kva forventingar dei hadde på det tidspunktet.

Det andre momentet er at tre av dei attståande sju kommunane er medlemmer av organisasjonen *Kongsbergregionen*; Kongsberg, Notodden og Tinn. Desse kommunane har inngått medlemsskapet i Osloregionens Europakontor på kollektiv basis gjennom denne foreininga, og det har såleis ikkje blitt initiert frå lokalt hald ut frå det som står i materialet som er mottatt frå dei andre som er medlemmer i Kongsbergregionen; Øvre Eiker, Flesberg, Rollag og Nore og Uvdal. Det ein kan gå ut ifrå er at dei tre ikkje-respondentane ikkje har særleg store avvik frå dei fire andre kommunane når det kjem til forventingar sidan dei står samla bak innmeldinga. Førebuinga og handsaminga av innmeldingss spørsmålet vart i praksis gjort i styringsgruppa for Kongsbergregionen, men av formelle årsaker måtte vedtaket stadfestast i dei einskilte kommunestyra for å stette krava om at kommunar må melde seg inn i europakontoret på sjølvstendig basis (Kongsbergregionen 2005). Ein kan likevel ikkje inkludere desse kommunane i det endelege utvalet ved å tillegge dei forventingar ut frå kva ein ekstern organisasjon har vurdert, men det er etter mi oppfatning trygt å hevde at det ikkje har effekt av betyding for resultatet i denne drøftinga.

Utanom desse to momenta her som eg har forsøkt å gjere greie for, så er det med andre ord lite som tyder på at det er andre påviselege system i fråfallet slik Ringdal ber oss om å vurdere, og ein har dermed lagt fram argument for at fråfallsprosenten ikkje skal ha betydning ut over at det har skjedd ein reduksjon i utvalet. Rett nok kan ein slik reduksjon vere problematisk i seg sjølv, gjerne med validitet som nemnt ovanfor, men sidan dette prosjektet ikkje baserer seg på kraftige statistiske verktøy med krav til signifikans for å validere analysen så kan dette ikkje vere eit stort problem her. Sidan ein har meir fokus på å skape ein oversikt over ein spesifikk variabel, og ikkje utføre ei gyldig generalisering av denne så må det konkluderast med at representativiteten ikkje er særleg truga sjølv med eit fråfall på 36%. Det einaste som har blitt skada som følgje av denne prosenten har samanheng med argumenta for avgrensing; det at ein i utgangspunktet ville søke å finne eit komplett oversyn over forventingane til norske medlemskommunar har no blitt gjort mindre aktuelt.

5.1.2 *Vurdering av datamaterialet*

16 av dei 20 kommunane i det endelege utvalet responderte med det ein kan oppfatte som ei komplett dokumentmengd der in kunne finne både saksutgreiing med introduksjon og vurdering frå den administrative og politiske handsaminga, samt protokollen frå det vedtaksførande organet som til slutt gjorde vedtaket om å melde kommunen inn i det respektive europakontoret. Denne gruppa utgjorde med andre ord det beste datagrunnlaget for vidare analyse når ein vurderer dei opp i mot kva ein ville forsøke å hente ut i dokumentanalysen.

Dei attståande fire kommunane hadde anten berre inkludert det ein må kunne kalle eit minimum av innhald påkravd for å danne gyldige referat frå eit offentleg møte (Bernt u.å.), eller det var uråd å kunne finne faglege argument i vedtaksdokumenta, og som dermed ikkje kunne førast inn i kategoriane eg har oppretta. Eit døme på slik formulering i ein kommune der tilrådinga frå rådmannen var innmelding på bakgrunn av denne vurderinga: *"Det er usikkert kva for nytte ein kan ha av eit slikt kontor, men med ein relativt lav kostnad kan det svare seg."*, og vedtaket i dette kommunestyret viser då berre til vedtektene for det aktuelle europakontoret, men utan å forklare meir spesifikt kva forventingar kommunen har for medlemsskapet. Med andre ord så var det lægre kvalitet og liten sjanse for å hente ut gode data frå desse 4 kommunane, og i Tabell 4 er desse kommunane merkte med "n/a" for å indikere mangel på uttrykte forventingar.

I samsvar med kategoriane som eg presenterte i avsnitt 3.2.2 så kan eg setje opp ein tabell der eg i kolonnane under kvar kategori set inn kor vidt denne kategorien var fronta som det viktigaste argumentet, eller om det er tatt med som eit støtteargument. Grunnen til å dele opp argumenta på denne måten er å få til eit oversyn der kommunen sjølv har nyansert argumenta, eventuelt å kunne skilje ut dei gongene kommunen gjennom teksten har lagt størst vekt på eit av argumenta til fordel frå dei andre. Eg vil nytte orda ”Hovud” og ”Støtte” som observasjonar under kvar av kommunane, jamfør drøftinga under punkt 3.2. Dette er mi vurdering av argumenta som er nytta ut frå vektlegginga i den aktuelle teksten. Dei kommunane som ikkje har respondert på førespurnaden om dokument er ikkje inkluderte i tabellen, og det endelege utvalet i denne tabellen vil såleis vere satt saman av 20 av dei opphavlege 31 medlemskommunane.

Tabell 4: Kommunane sine argument, kategorisert

| | Forventingar | | | |
|---------------|-------------------|-------------------------|-------------------|------------|
| Kommune | Kompetanse-heving | Informasjons-formidling | Premiss-påverknad | Ombudsmann |
| Oslo | Hovud | | Hovud | |
| Hamar | Hovud | | Støtte | |
| Øvre Eiker | Hovud | | | |
| Flesberg | | Hovud | | Hovud |
| Rollag | n/a | n/a | n/a | n/a |
| Nore og Uvdal | | Hovud | | Hovud |
| Arendal | Støtte | Hovud | Støtte | Hovud |
| Kristiansand | Hovud | | | Støtte |
| Bergen | | Hovud | Støtte | Støtte |
| Jondal | Støtte | | | Hovud |
| Ulvik | Støtte | | | Hovud |
| Kvam | | Støtte | | Hovud |
| Sund | Hovud | Hovud | | |
| Fjell | Hovud | Støtte | | |
| Øygarden | n/a | n/a | n/a | n/a |
| Lindås | n/a | n/a | n/a | n/a |
| Austrheim | | | Hovud | Hovud |
| Høyanger | n/a | n/a | n/a | n/a |
| Ålesund | Støtte | Hovud | | Hovud |
| Steinkjer | Støtte | | | Hovud |

5.2 Kommunane sine forventingar

Ut frå tabellen kan ein no gjere seg opp meiningar omkring kva kommunane i utvalet forventar seg av europakontora. Denne framstillinga er vidare summert opp i Tabell 5 der resultata er satt inn i firefeltstabellen som blei nytta tidlegare til å presentere kategoriane. Eg vil no gå gjennom og drøfte tala for desse forventingskategoriane.

Tabell 5: Oppsummering av resultat frå Tabell 4

| | Intern: Egenutvikling | Ekstern: Samfunnsutvikling |
|---------------------|--------------------------|-------------------------------|
| Passiv lyttepost | Hovud = 6 Støtte = 5 | Hovud = 6 Støtte = 2 |
| Aktiv lobbyist | Hovud = 2 Støtte = 3 | Hovud = 9 Støtte = 2 |

5.2.1 Kompetanseheving

Den første typen av forventing er kalla for kompetanseheving, og blei karakterisert som ei lyttepost-teneste med tanke på å auke kompetansen til sjølve kommuneorganisasjonen. Her syner det seg at kommunane jamt over forventar at dette er ei av kvalitetane ved europakontoret. Seks av kommunane meiner dette er det viktigaste argumentet for å inngå medlemsskap, medan fem kommunar ser andre forventingar først, men gir uttrykk for at den interne kompetansehevinga også har påverka avgjerda i stor grad. Som det har blitt referert til tidlegare (Pape 03.07.2007; KS 22.11.2006), så er over halvparten av sakskartet i et kommunestyre omfatta av regelverk som har komme frå EU-systemet og det kjem difor som inga stor overrasking at over halvparten av kommunane listar dette som eit argument for medlemsskap. Denne store regelpåverknaden gjer at det er eit stort behov for å auke kompetansen lokalt, både for å ha oversyn over korleis reglane utvidar eller innskrenkar handlingsrommet, og naturlegvis også av reine formelle omsyn som å følgje dei til ei kvar tid

gjeldande reglane. Dette ser ein raskt i argument som går att i fleire kommunar, gjennom eit ønske om å ligge meir i forkant av regelutviklinga enn slik situasjonen er i dag.

”Det offentlege og politiske miljøet vil gjennom [medlemskap] få eit viktig organ til tidleg informasjonsinnhenting om beslutningsprosessar og kan reagere raskare”.

5.2.2 Informasjonsformidling

Den andre kategorien som er presentert høyrer også heime i lyttepost-kategorien, men her er målet i hovudsak å yte tenester til samfunnet og ikkje internt for kommuneorganisasjonen. Her viser det seg at 6 kommunar har forventingar om at denne aktiviteten skal forbetre seg gjennom medlemskap i europakontoret, og det er to kommunar som listar dette som eit støtteargument. Denne kategorien gjev oss eit bilete av kommunen som i første rekkje skal yte servicetenester til samfunnet dei administrerer gjennom å hente inn relevant informasjon for å auke kunnskapsnivået blant næringsliv og innbyggjarar. Dette samsvarar med ein NPM-tankegang med eit brukarorientert syn på den offentlege forvaltinga, der kommunen rettar seg etter behova til innbyggjarane. Samstundes så er det likevel ikkje utelukkande ein reaktiv, *bottom-up* type kommune ein skildrar her, for det er ofte også eit spørsmål om å katalysere samfunnsutviklinga og stimulere nye aktørar til å oppdage moglegheitene dei har gjennom EØS-avtala, mellom anna dei mange utviklingsprogramma i regi av EU. Av dei kommunane som forventar ei betring på denne fronten ser ein jamt over argument av typen

”[Europakontoret] skal motivere bedrifter, fou-insitusjoner, kommuner, fylker, landsdelssammenslutningar, skoler og andre til å delta i EU programmer eller EØS-ordningar.”.

Ein av kommunane skriv også vidare at dei forventar å finne eit stort læringspotensiale for innbyggjarane som direkte følgje av at kommunen engasjerer seg tettare i europakontoret:

”Gjennom kulturell utveksling mellom kommunar og regionar vil innbyggjarane utvida sine kontaktar og auka si forståing av EU-innbyggjarane.

5.2.3 Premisspåverknad

Som ein vidare kan sjå i neste kategori så ser ikkje kommunane på lobbyisme for eigenvinning (påverknad av EU-insitusjonar for å endre politikk som har innverknad på den kommunale organisasjonen) som eit av hovudargumenta og forventa nytte av europakontoret dei har meldt seg inn i. Denne kategorien er det berre to kommunar som listar som eit av dei viktige punkta i sin forventing, og tre kommunar som nyttar som eit støtteargument. Dette er

interessant i høve til den situasjonen som vi såg under kategorien ”kompetansheving”, då det tydelegvis er behov for auka informasjon frå EU, men det er altså ikkje forventat at europakontora kan vere aktive når det gjeld å delta i påverknaden av lovgjevnaden frå EU.

Ein kan hevde at dette er har sin naturlege årsak i at kommunane opplever det ikkje nyttar for kommunar eller regionar å få gjennomslag for sine synspunkt i ein så kompleks struktur som EU, trass i den store innverknaden EU har på kommunane. Ein må hugse på at kommunane i gjennom den tradisjonelle kanalen opplever å først måtte bli høyrte på det nasjonale nivået, så oppleve at deira meiningar blir normaliserte i saman med alle andre kommunar sine behov og ønsker, samt at det også er element av nasjonal politikk inne i bilete når regjeringa utformar sin europapolitikk. Om ein framheld det intergovernmentale perspektivet så vil det lave talet på argument i denne kategorien høyrast ut som ei fornuftig framferd blant kommunane, då dei truleg får meir igjen ved å nytte ressursane sine andre stader.

Det er derimot fleire spørsmål som må bli svart på dersom ein går ifrå dette perspektivet. EU har i stor grad utvikla seg til å vere ein open og mottakleg struktur nettopp for regionkontora, og ein kan på mange måtar hevde at EU faktisk er avhengige av ei sterk tilknytning til det lokale og regionale nivået for å gjennomføre sin politikk, jamfør subsidiaritetsprinsippet (sjå m.a. Blichner og Sangolt 1994) som skal sørge for at vedtak vert gjort så nærme dei som vert omfatta av vedtaket som mogleg. Dette betyr også, dersom ein vel å følge Hooghe og Marks (1996:278) sitt *resonnement* at den politiske debatten meir og meir vil bli liggjande på eit lokalt og regionalt premissnivå gjennom at det er desse forvaltingsnivåa som er målet for politikken, og dermed også må inkluderast i utforminga. Med andre ord så kan ein ut frå ei drøfting av kva EU faktisk er mottakeleg for hevde at norske kommunar hadde for svake forventningar til å drive lobbyistverksemd inn mot EU-systemet enn det dei hadde grunn for å ha, då systemet verkar å vere så godt bygd omkring ei slik deltaking.

5.2.4 *Ombodsmann*

Til slutt ser ein at aktiv oppstraumsaktivitet på vegne av samfunnet for øvrig er noko mange kommunar har forventningar om at skal falle betre på plass gjennom medlemskap i europakontoret. Som nemnt i den førre kategorien, så kan ein hevde at EU har lagt godt til rette for ein aktiv påverknadsaktivitet, og i motsetnad til påverknad ut frå eigeninteresse så synest kommunane å ha store von for at dei kan hjelpe til å løfte lokalsamfunnet ut i Europa, og dei vil i stor grad forsøke å nytte seg av europakontora som brubyggjar og dørøpnar inn til EU-systemet og andre aktørar i Europa. Over halvparten av utvalet – 11 kommunar – uttrykte

ei forventning om at dette var eit av dei viktige argumenta for å melde seg inn i europakontoret, der ni av desse lista det som eit av hovudargumenta, og dermed ei stor forventning til dette området. Ein kan her dra parallellar til omgrepet *profesjonell lobbyist* som definert tidlegare, når no kommunane er ei rolle der dei kjempar for saker som ikkje direkte er av intern interesse, men som naturlegvis kan argumenterast for at ligg til kommunens ansvar likevel.

Siktemålet med neste kapittel er å kople desse observasjonane saman med den teoretiske innfallsvinkelen på oppgåva og det førre kapitlet om formelle og uformelle deltakingsmønster. På denne måten søkjer eg å kunne kaste lys over årsakene til at kommunane har dei forventingane som dei har i følge mine observasjonar.

6 Samanfatning og konklusjon

Regional lobbying is the expression of political regional interests. It might not bring immediate results but, when effectively carried out, it is a great tool to enhance regional performances within the national as well as the international scenario.

Badiello (1998:342)

6.1 Framveksten av forventingar

Til slutt vil eg gjere ei samanfatning av denne studien, og komme med avsluttande kommentarar til planlegging, gjennomføring av denne studien og kommentarar til vidareføring til andre studiar med samanfallande tema.

Sjølv om ein skal, nettoutvalet og kvaliteten på dokumentmengda tatt i omsyn, vere varsam med å trekke generaliserande slutningar, så er det ufarleg å peike på tendensar som kan identifiserast innafor utvalet. Det at kommunane i stor grad synte ein tendens til å forvente at europakontora skulle vere eit instrument for å målbere røyster frå samfunnet og inn til dei europeiske institusjonane var på sett og vis både forventa og overraskande alt etter kva briller ein har på når ein skal gjere forsøk på å forklare dette.

Eg har gjennom oppgåva stilt ulike spørsmål som eg vil søkje å finne svar på i dette kapitlet, og eit av desse er om det er mogleg å seie noko om kvar framveksten av dei forventingane vi har observert har starta. Eg har mellom anna vore inne på om aktiviteten gjennom europakontora kan ha oppstått som eit tilsvaret til ein dårleg fungerande informasjonskanal gjennom nasjonalt hald. Dersom ein skal vurdere dette ut frå det intergovernmentale perspektivet så vil dette vere noko overraskande observasjonar, sidan ein forventar at det er på det nasjonale planet at endringa må skje for å få informasjonskanalen slik at den stettar kommunane sine krav. Dette perspektivet forklarar med andre ord ikkje kvifor kommunane ønskjer seg ein alternativ kanal å hente informasjon frå EU på. Fleirnivåperspektivet ser derimot på EU som ein styringsstruktur som ikkje berre kan imøtegåast frå eit nasjonalstatleg nivå, men det er også rom for samhandling på så lågt nivå som ned til lokalforvaltinga. På denne måten får lokalnivået, gjennom stadig tettare europeisk integrering gjennom EØS-avtala, større makt til å formgi sin eigen kvardag og dermed også til å på eige initiativ hente det dei meiner er relevant informasjon frå EU/EØS-institusjonane. Ut frå ein

nyttmaksimerande tanke så vil dermed det alternativet som fungerer best for kommunane også få den tettaste oppfølginga og kommunale interessa, noko som nettopp då er med og forklarar at forventingane til europakontoret som lyttepost imot EU kan stå som ein kritikk av den aggregerande naturen til den eksisterande kanalen som skulle femne om heile landet. Variasjonen i Tabell 4 syner jo nettopp dette, at kvar enkelt kommune har særeigne behov og ønskjer til kva eit slikt informasjonstilbod skal innehalde.

Først vil eg setje observasjonane inn i dei to inngangsperspektiva, intergovernmentale og fleirnivåstyre for å vise korleis desse kan vere til hjelp for å forklare dei tala som har blitt presentert i tabellen ovanfor. Det intergovernmentale perspektivet vil innebære at vi tenkjer oss kommunane som ein sub-nasjonal aktør, og at det ligg til den nasjonale kompetansen å samhandle med EU og formidle relevant kunnskap vidare nedover i forvaltingsnivåa så vel som å koordinere og ytre synspunkt overfor EU sine organisasjonar. Det vil difor vere ganske så uventa at ein finn så mange innmeldingsargument i ”lyttepost”-kategorien, då det er den tradisjonelle kanalen for informasjonsformidling og interessepåverknad som vil vere gjeldande. Samstundes så vil dette ikkje bety at kommunane skal sitje stille og ikkje reagere når dei opplever at det eksisterande systemet ikkje fungerer optimalt, og på same måte så betyr ikkje dette at det nasjonale nivået er nøgd med den eksisterande situasjonen heller. Men altså, det er i hovudsak opp til regjeringsapparatet å etablere nye strukturar som skal hjelpe på dette, og som vi har sett så er det blitt påpeikt i den europapolitiske plattformen til Bondevik II at det må setjast inn ganske mange tiltak for at denne kommunikasjonen skal fungere på best mogleg måte.

Gjennom fleirnivåperspektivet kan vi sjå eit anna forklaringsrepertoar som tek omsyn til at det har føregått ei maktforskyving mellom forvaltingsnivåa, både nedover mot lokalnivået men også oppover til det overnasjonale. Ergo har nasjonalstaten gjennom regjeringa mista mykje av si koordinerings- og samhandlingsrolle, og det er på mange måtar meir forventa å finne eit større engasjement hjå kommunane for å sjølv forbedre kommunikasjonen med EU. Gjennomgangen stadfester dermed John (2000) sitt første argument som nemnt tidlegare, med ein skjerpa konkurranse for å få midlar til å drive samfunns- og næringsutvikling – og at middelet til å nå fram i konkurransen er gå på tvers av det etablerte regimet for å skape nettverk og nye samhandlingsmønster, noko han kallar ”*the perforation of sovereignty*” (2000:877).

Det som ein kan konkludere med når det kjem til bruk av perspektiv, er at observasjonane vi har ifrå medlemskommunane langt på veg overgår kapasiteten i det intergovernmentale perspektivet, og at ein er tvungen til å søke forklaringar gjennom andre sett av forklaringspremissar. Eg har nytta eit fleirnivåperspektiv for å betre vurdere i kva grad observasjonane kunne forutsjåast på nokon måte, men det er ikkje nødvendigvis dette perspektivet som gjer best forklaringskraft for framveksten av dei kommunale forventingane.

Om ein skal gje ein kommentar til det lave talet på medlemmer i europakontora kontra det store fleirtalet som ikkje er medlemmer, så er det freistande å overføre funnet til Melin og Størksen, som eg omtala under punkt 2.4, til kommunane her i landet (2003:138). Kan ein hevde at dei negative haldningane til behov og nytte, og dermed det labre forholdet til europakontormedlemsskap er eit resultat av uvitskap om kor stor påverknad EU faktisk yter imot lokalforvaltinga i Noreg? Eller er det tvert imot slik at EU faktisk ikkje har den store påverknaden slik eg har drøfta her i denne oppgåva, og at kommunane berre hiv seg på ein trend utan å ha god nok dekning for forventingane og resultatkrava (Formo 2004)?

6.2 Avsluttande kommentarar

Sidan EU har vist seg å vere så mottakeleg for interessepåverknad allereie sidan midt på 80-talet så er det gjerne på plass med ein kommentar til tidspunktet dei norske kommunane sender representantar til Brussel. Goldsmith (1993) skriv allereie i 1993 at lokale og regionale myndigheiter har komme relativt seint inn i lobbyisme-aktiviteten rundt EU. Når dette er sant for dei europeiske regional- og lokalnivåa allereie i 1993 så er det all grunn til å tru at dei norske organisasjonane lev opp til ryktet Noreg har om å reagere til endringsimpulsar med skilpaddefart, som Johan P. Olsen har uttrykt seg (Olsen 1996)²⁰. I datamaterialet kjem det jamvel fram synspunkt frå ein av kommunane der det blir uttrykt forbausning over at initiativet om å skipe eit europakontor i denne regionen ikkje har blitt tatt før. Likevel, dette må ein sjå i lys av at Noreg ikkje ein gong er medlemmer i EU, og den store påverknaden frå EU-lovgjevnad ikkje fann stad før i 1994 då EØS-avtala trådde i kraft. I det høve hadde faktisk Stavangerregionen allereie vore representerte ei lita stund, med sin etablering i Brussel i 1993.

²⁰ Rett nok må det leggjast til at Olsen såg store fordeler med denne ”slow learner – the triumph of a tortoise”-måten å handtere endringsimpulsar på, då det ofte førte til betre tilpassa endringar, og ein meir førebudd organisasjon som igjen førte til at endringane hadde større moglegheit til å ende i positive utfall (Olsen 1996:208)

På den andre sida kan ein framhalde argumentet om at kommunane har komme altfor seint til når ein ser på den store majoriteten av kommunar som framleis *ikkje* er direkte representerte i Brussel gjennom europakontora, og at ein knappast kan hevde at ein har komme i gang i det heile tatt slik det ser ut i dag. Eit slikt argument kan gåast i møte ved å sjå på at kommunane trass alt er representerte gjennom interesseorganisasjonen KS sitt kontor i Brussel, og at dei såleis ikkje står *heilt* utan kontakt med EU, korkje som lobbyistar eller lyttarar. Som eg skal komme inn på seinare, så er dette eit svært aktuelt punkt å drive vidare undersøkingar på.

6.2.1 Finnast det ein paradiplomatisk plan? Forklaringar til forventingane.

Resultata ein har komme fram til i dette prosjektet kan naturlegvis tolkast på fleire måtar. Jamfør avsnittet om europeisering på side 16, så kan ein sjå denne europeiseringsprosessen som ein top-down, bottom-up eller ein tredje, syklisk prosess, og på den måten gi eit bilete som forklarar framveksten av dei kommunale forventingane. I alle tilfella så kan ein med fordel kople den kommunale rolleforståinga til eit NPM-perspektiv, der kommunen har fokus på å yte service til innbyggjarane og næringslivet på best mogleg vis. Kommunen ser det på som sitt ansvar å hjelpe lokalsamfunnet til eit tettare band med Europa og utviklar dermed eit ønske om å knyte seg til eit europakontor for å få tilgong til slike tenester på ein god måte. Forskjellen i desse prosesstankemåtane ligg i premissane til sjølve prosessen.

Om ein vurderer denne situasjonen ut frå eit top-down-orienterte måten å forklare framveksten av argumenta på vil ein nemleg støyte på motstand når ein skal forklare at kommunen har respondert til eit krav om auka integrering med europeiske institusjonar. Den tidlegare omtala studien frå Agderfylka syner nemleg at det er lita interesse og behov for eit europakontor (Melin og Størksen 2003), og det er då vanskeleg å forklare dei kommunale forventingane ut frå at kommunane har fått impulsar frå næringslivet i regionen. Ein kan hevde at den første kategorien, kompetanseheving, kan forklarast ut frå ein bottom-up-ståstad, ved at det er eit ønskje i kommuneorganisasjonen å få på plass ein organisasjonsstruktur som kan auke EU-kompetansen. Likevel, det er lite som tyder på at det er den store grasrotrørsla for dette i norske kommunar, når mellom anna rapporten til Statskonsult (Statskonsult 2006:51-52) syner at det stort sett er organisasjonsfelt av teknisk karakter som har nytte av å auke si EU-forståing. Med andre ord så kan ein vanskeleg oppretthalde bottom-up-synet som ein plausibel måte å forklare framveksten av denne type argument. Men, så er det no ein gang slik at kommunane ikkje har komme på at europakontora er ei god teneste å tilby for lokalsamfunnet på eiga hand, så ein stad må desse impulsane ha komme frå. Dersom ein ser dette som ein top-down-prosess så stemmer biletet meir med røynda. Ein kan her tenkje seg til

at det er idear og endringsimpulsar som har komme frå den europeiske arena som har generert forventingar til eit europakontor.

Eg presenterte tidlegare Dyson og Goetz si forståing av europeisering som ein syklisk modell (2003:20, i Lenschow 2006), og det kan vere føremålstenleg å vurdere ei slik ombodsmannsforventing i lys av denne modellen. Denne modellen tek inn over seg at det både skjer ei tilnærming til europa frå det lokale nivået i dei ulike landa som følgje av tettare integrering gjennom reglar og samarbeid, samstundes som denne prosessen i seg sjølv er med på å farge debatten og politikken som blir førd på ein slik måte at ein opplever ei sterkare tilknytning på den måten også. Med ei slik forståing unngår ein den kategoriske språkbruken til top-down og bottom-up-modellane som ikkje fullt ut klarte å gje tilstrekkelege forklaringar på kvifor norske kommunar hadde dei observerte forventingane til europakontora. Det som kan forklarast betre i denne sykliske prosessen er at ein finn at både den kommunale informasjonshentinga er av stor betyding, samt at tenesteytinga for lokalsamfunnet også er avgjerande. Den eine måten å gjere dette på er å sjå på informasjonshentinga som ein føresetnad for at kommunane skal kunne forstå og ha kunnskap til å yte bistand til eit samfunn som vil utvikle seg på eige initiativ. Slik kan ein forstå at kommunane treng informasjon nettopp *for* å kunne hjelpe til med oppstraumsaktivitet, og at det er ein målsetnad for kommunen å inkludere denne kompetansen i kommuneorganisasjonen på sikt. På den andre sida så er det i hovudsak utanfor kommuneorganisasjonen – i europakontoret – at denne oppstraumskompetansen sit, og det må vel seiast at noko av poenget med europakontoret er nettopp å skulle hente inn kompetanse som kommunen ikkje prioriterer å inkludere i sin eigen organisasjon. Dette samsvarar meir med den gjeldande reformdiskursen ein finn i kjølvatnet av dei store NPM-reformane, med at ein flyttar iverksetjinga ut til eksterne aktørar, og at europakontoret på denne måten opptre nærast som ein perifer kommuneetat. Det er difor meir truleg at resultata som har blitt framlagt i dette prosjektet er eit uttrykk for to separate ønskjer; både å styrkje kunnskapsnivået i kommuneorganisasjonen for å møte politiske utfordringar men også å knyte til seg ein organisasjon som er betre til å hjelpe samfunns- og næringslivet med å knyte tettare band til Europa.

Mine resultat er i hovudsak samanfallande med dei tettast tilgrensande studiane, der det mellom anna er avdekka at europakontora i stor grad treng informasjonstenester om EU-relaterte saker (Marks, Haesly og Mbaye 2002; Hansen 2005:86), og at det eksisterer eit underutnytta potensiale til uformell påverknad frå kommunehald i EU-systemet (Statskonsult

2006), som til saman fører til at kommunane forventar at europakontora skal tilføre dei kvalitetar på dette området. Det er likevel interessant å sjå Hansen sin konklusjon når det kjem til oppstraumsaktiviteten, der ho hevdar at kontora gjev uttrykk for å vere ambisiøse i omtalen av evnene sine på det politiske området, men at ein kan slå fast *”at det neppe er på det politiske området at de norske regionkontorene i størst grad har gjort seg gjeldende.”*. Likevel, ho opnar for at det har vore saker der europakontora har spelt ei medvirkande rolle, seier ho, men at kontora i stor grad fører ein defensiv strategi i høve til å opplyse om moglegheitene for norske kommunar å endre europeisk politikk. Vidare må ein også nemne Marks et al. sine funn når det kjem til lobbyisme for eiga vinning, det vil seie interessepåverknad med siktemål å endre politikk som har innverknad på dei organisatoriske rammene til kommunane. Resultata dei kan vise til er at det absolutt er ein tendens til at regionkontora i deira utval deltek aktivt i lobbyistspelet (Marks, Haesly og Mbaye 2002:14). Dette er interessant i høve til mine funn der berre fem kommunar forventa å oppleve nytte på dette området. Ein treng ikkje nødvendigvis konkludere med at dette er to kontrasterande syn, for ettersom eg har spora forventingar og ikkje resultat så ligg det inne eit atterhald om at kommunane i vedtakstidspunktet ikkje sat inne med nok informasjon til å skape slike lobbyistforventingar. Dette blir igjen støtta gjennom den store mengda av kommunar som faktisk ønska ein auke i informasjon om saker som angår den kommunale organiseringa, og ein kan hevde at kommunane først og fremst har behov for å gjere seg kjende med kva moglegheiter dei seinare har til å drive eigenrepresentasjonsverksemd i Brussel. Med andre ord så er det mogleg at ein ved seinare studiar av kommunane sine erfaringar sett i høve til forventingane kan finne klarare samanfall mellom mine og Marks et al. sine resultat på dette området.

I lys av desse resultata kan det utvilsamt argumenterast for at EU er i stand til å endre maktbalansen mellom det nasjonale og sub-nasjonale nivået i eit land – også i eit land som ikkje er medlem av unionen. Samstundes så kan ein hevde at dette her til lands nettopp blir forsterka av dei svake formelle moglegheitene til å påverke gjennom det nasjonale nivået, og at det dermed er større incentiv for kommunane å etablere og drifte sitt eige paradiplomati. Europeiseringa har ført til at kontaktflata mellom EU og norske kommunar har auka i svært stor grad, og medlemskommunane forventar i så måte at europakontora skal vere eit instrument for betre å ivareta kommunen og lokalsamfunnet sine interesser i ein globalisert kvardag.

6.2.2 *Kritikk*

Som nemnt innleiingsvis har eit prosjekt av denne dimensjonen alltid nokre svake sider som det er verdt å merke seg, og ei av dei eg vil kommentere her gjeld utforminga av sjølv prosjektomfanget.

For å starte med utvalet så blei eg ganske tidleg merksam på eit element som kunne ha gjort drøftinga rikare, nemleg å inkludere ikkje-medlemmer også for å samanlikne dei utslagsgivande argumenta frå kvar si side av europakontororganisasjonen. Dette har på mange måtar følgt meg i prosessen, det at eg heile tida har vore nyfiken på kva ikkje-medlemmene nyttar for argument, men slik eg etablerte grunnlaget gjennom metodisk design så var det dessverre ikkje rom og nytte for ei slik samanlikning, og eg meiner det er gjort godt greie for argumenta mot å inkludere desse i metodekapittelet. Eit utval frå t.d. *eit enkelt* europakontor kunne ha bore meir frukter i så måte, då ein kunne ha fått ei overkommeleg oppgåve med å inkludere alle kommunar som soknar til det aktuelle europakontoret. Det eg hadde mista i eit slikt prosjekt var den nasjonale breidda samt inntrykket frå ei samla medlemsgruppe som eg føler eg har fått tatt med meg no, sidan eg ikkje har avgrensa utvalet mitt geografisk. Likevel, denne avgrensinga har betydd at det, for nokon, kanskje har blitt reist litt for mange spørsmål gjennom prosjektet som det ikkje har vore mogleg å svart på men som nokon, forhåpentlegvis, vil komme tilbake til ved seinare høve.

For det andre så kan ein hevde at ein studie av forventingar frå innmeldingstidspunktet utan at ein på same tid tek for seg dei reelle erfaringane fram til i dag, har liten verdi. Til dette vil eg kunne seie meg einig på eit vilkår, nemleg at ein då i utgangspunktet dimensjonerer studien til å oppnå dette føremålet. Det er etter mitt skjønn heilt utan realisme å skulle forvente ein analyse av 31 kommunar sine fullstendige erfaringar med europakontora innafor rammene til eit slikt prosjekt som ei masteroppgåve trass alt er. Slik eg ser det så er det to vegar å gå i denne samanheng; den eine slik eg har utført her, med eit komplett utval blant medlemmene og utan ei erfaringsanalyse, og den andre vegen vil då innebere eit sterkt avgrensa utval, men med tilhøyrande analyse av samsvar mellom erfaring og forventingar. Begge vegane er jamførte når det gjeld nytte og verdi vil eg påstå, då dei ikkje er meint å vere ”konkurrentar” for kvarandre – tvert om så er dei å betrakte som lagspelarar og dermed like viktige for å kunne oppnå ei betre forståing av korleis europeiseringa har satt sitt preg på norske kommunar.

6.2.3 *Utgangspunkt for vidare arbeid*

Eg har altså tatt for meg alle medlemskommunane i dei norske europakontora. Det naturlege å starte dette avsnittet med er naturlegvis å fremje ei problemstilling som bør vere det naturlege oppfølgingstemaet til denne oppgåva: *Kvifor er det 399 kommunar som ikkje er medlemmer i europakontora, og kva er deira argument for å takke nei til ein slik invitasjon?* Dette utgangspunktet fordrar nok eit design som kanskje overgår det som er normert til å tilsvare ei masteroppgåve av denne karakteren, men det er nå ein gang eit av dei mest naturlege spørsmåla å stille seg i utgangen av dette prosjektet. Ein kan til dømes stille seg spørsmålet ”*Er medlemsskommunane spesielle på nokon måte?*”. Utvalet mitt syner ein klar tendens til å forvente å operere i ei ombodsmannsrolle imot EU, altså legge til rette for å knyte kontaktar, nettverk og å målbera samfunnets og næringslivet sine interesser ut i Europa. Med ein gong reiser då spørsmålet seg om medlemskommunane har eit lokalsamfunn og næringsliv med særleg stort behov for å nå fram i dei relevante europeiske organa? Er det då kommunar som har sterke, eksportretta næringar som er medlemmer? Det kan naturlegvis tenkjast, men det er vanskeleg å gjere eit poeng ut av det sidan det trass alt må kunne finnast fleire eksportretta kommunar blant våre 430 enn dei som inngår i utvalet i denne oppgåva. Er det då i staden slik at medlemmene er kommunar som i større grad enn andre kommunar ser det på som si oppgåve å bidra til å hjelpe næringslivet sitt til å oppnå kontaktar og knyte nettverk i Europa? Dette er heller ein gangbar tanke, for det er utan tvil stor variasjon i rolleopplevinga til alle kommunane her i landet, der ein både kan finne kommunar som er fullt ut dedikerte til å bistå med å utvikle det lokale næringslivet, og ein kan nok heilt sikkert finne motsetnaden i kommunar som meiner slikt arbeid er som å sy puter under armene på næringslivet og dermed noko som dei ikkje vil hefte seg med.

Vidare så er det også opp til næringslivet sitt engasjement og interesse kor vidt kommunen ser nytte i å delta i eit europakontor for å fremje næringslivet sjølv, og det kunne i seg sjølv ha vore kimen til eit arbeid i kjølvatnet av denne oppgåva. Til dømes så viser fleire kommunar, mellom dei Steinkjer og Hamar, til at store bedrifter i sin region faktisk ikkje ser nytte og behov for eit europakontor. På den andre sida har det blitt nemnt den interessante undersøkinga i Agderregionen i Melin og Størksen (2003) der ei brei undersøking stadfesta denne negative haldninga, men samstundes så gjekk eit knippe av dei mest profilerte næringslivsleiarane ut i intervjusituasjon og sa det likevel var mykje å hente frå eit slikt kontor. Fleire undersøkingar av dette kaliber kan vere til hjelp for å svare på om, og i kva grad, medlemskommunane er atypiske for den generelle kommunestanden i Noreg. Eit godt

utgangspunkt for ei slik undersøking vil også kunne vere å sjå på dei kvalitative forskjellane mellom tenestene som KS sitt Brusselkontor og europakontora kvar for seg utfører for å finne ut kvifor eit knippe av kommunane ikkje ser seg nøgde med denne forma for representasjon. Det er ikkje mange ting i dei dokumenta eg har analysert som tydar på at det er særleg konkurranse mellom desse to, men det kan nemnast at Finnmark fylkeskommune skriv i sitt grunnlag for å melde seg ut av Nord-Norges Europakontor at dei vil prioritere det allereie eksisterande EU-samarbeidet nettopp med KS sitt europakontor (Henriksen 2006).

Ein kan også med hell gå inn i dette temaet frå ein makt- og demokratiteoretisk ståstad i forlenginga av fleirnivåperspektivet som eg har nytta i denne oppgåva. Det at ein ser ein ei maktforskyving nedover mot lokalnivået, oppover til forbi det nasjonale og over på det internasjonale plan, samtidig som horisontalt utover i forvaltinga (Pierre og Peters 2000:72) er med og sparkar liv i ein debatt omkring demokratiet si rolle i denne nye styringsstrukturen. I ein avsluttande kommentar til den siste norske maktutgreiinga²¹ skriv forfattarane Østerud, Engelstad og Selle at det som må oppfattast som det mest problematiske trekket med framveksten av nye regionar og regionale samarbeid er nemleg at organiseringa skjer *utanfor* det representative systemet: ”Regionene er ikke demokratiske territorier innen et videre representativt system. De er snarere mer eller mindre uformelle lobbygrupper på nasjonalt og internasjonalt nivå.” (Østerud, Engelstad og Selle 2003:115). Dette betyr at endringane i organiseringa av styresmaktene opptre som ei drivkraft for framveksten av desse ikkje-representative kanalane, og som då på ny kan bety ei svekking av den tradisjonelle påverknadskanalen for utanriksarbeid i regionane.

Moglegheitene for vidare studiar med kommunane og europakontora som studieobjekt er mangslungne og interessante, og det er berre å håpe på at det vil komme fleire syn på dette temaet enn det som er presentert i dette prosjektet – utfordringane er, som ein kan forstå, på ingen måte blitt tilstrekkeleg imøtegått.

²¹ I tidsperioden 1998-2003

6.3 Konklusjon

Bakteppet for temaet som er omhandla i dette dokumentet blir aktualisert nærmast gjennom kvart einaste kommunestyremøte her i landet. Sjølv om Noreg ikkje er medlem av den Europeiske Union så kjem ein ikkje unna det faktum at EU øver stor innverknad på det politiske systemet heilt ned på lokalt nivå. Europakontora er ein organisasjon som kommunane sjølve er anten medlemmer, partnerar eller jamvel eigarar av, og kommunane mottek tenester knytt til informasjonsformidling både frå EU og heim men også frå kommunane og ut i Europa.

Siktemålet med denne oppgåva var å kaste lys over problemstillinga ”*Kva forventningar hadde kommunane til europakontora si verksemd då dei vedtok å melde seg inn?*”. Gjennom å studere dei kommunale vedtaksdokumenta i desse sakene så har eg danna eit oversyn som set argumenta som blei nytta inn i fire kategoriar ut frå mål og middel. Ut frå desse kategoriane har eg så drøfta kor vidt kommunane si innmelding i europakontora kan sjåast i lys av eksisterande kanalar for påverknad ut i Europa og den generelle utviklinga i EU med tanke på ei institusjonalisering av lobbyisme.

Resultata eg har komme fram til er at det i stor grad er ei forventning blant medlemskommunane at europakontora skal bidra med å styrke informasjonsflyten frå EU og tilbake til kommunane. Samstundes er det også ein klar tendens som peikar mot at kommunane har ei forventning om at europakontora skal vere eit aktivt verktøy når det gjeld å målbere lokalsamfunnet, og særleg næringslivet, sine behov og ønskjer ut i dei ulike fora i Europa og på den måte opptre som lobbyistar på kommunens vegne. Eg har vidare gjort forsøk på å forklare desse resultata med hjelp ei skildring av EU som eit ”multi-level governance”-system, samt eit meir tradisjonelt, intergovernmentalt perspektiv på samhandling mellom nasjonalstaten og EU som ein overnasjonal struktur.

Observasjonane som er gjort blir det hevda kan sjåast som ein effektivitetskritikk av den allereie eksisterande påverknadskanalen gjennom regjeringa, og dette igjen styrkjer påstanden om at vi her har klart å vise korleis ein organisasjon som Noreg ikkje er medlem av kan trenge igjennom og påverke organisasjonspremissar heilt ned på det lokale forvaltningsnivået. Den pågåande europeiseringa har forårsaka ein kraftig endringsimpuls i den norske kommunesektoren, og europakontora har då blitt svaret som enkelte av kommunane kjem opp med for å gå dei medfølgjande utfordringane i møte.

7 Kjeldeliste

- Andenæs, Johs og Arne Fliflet (2004) *Statsforfatningen i Norge*. Oslo: Universitetsforl.
- Badiello, Lorenza (1998) "Regional Offices in Brussels: Lobbying from the Inside". I: P. H. Claeys, C. Gobin, I. Smets og P. Winand red. *Lobbyisme, pluralisme et intégration européenne*. Bruxelles: Presses Interuniversitaires Européennes.
- Baldersheim, Harald (1993) "Kommunal organisering: Motar sel, men ressursar avgjer?" I: P. Lægreid og J. P. Olsen red. *Organisering av offentlig sektor: Perspektiver, reformer, erfaringer, utfordringer*. Oslo: Tano. s. 155-168.
- Berg, Linda og Rutger Lindahl (2007). "Svenska kommuners och regioners kanaler till Bryssel: subnationella nivåers försök att påverka EU:s policyprocess" i: *Rapport: Svenska institutet för europapolitiska studier 2007: 7*. Stockholm: Svenska institutet för europapolitiska studier (SIEPS). 91s.
- Bern, Tomas (1994) *Lobbying i EU*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Bernt, Jan Fridthjof (u.å.). *Kommentar til Kommuneloven, note 296* [Internett]. Tilgjengelig frå: <Norsk Lovkommentar> [Nedlasta 19.05.2008].
- Blichner, Lars C. og Linda Sangolt (1994) The Concept of Subsidiarity and the Debate on European Cooperation: Pitfalls and Possibilities. *Governance*, 7 (3), s. 284-306.
- Christensen, Tom og Per Lægreid red. (2001) *New public management: the transformation of ideas and practice*. Aldershot: Ashgate.
- Claes, Dag Harald (2001). "EØS : demokrati eller diplomati" i: *ARENA Working paper 2001: 10*. Oslo: Arena. 28s.
- Claes, Dag Harald og Tor Egil Førland (2004) *Europeisk integrasjon*. Oslo: Gyldendal akademisk.

- Claes, Dag Harald og Bent Sofus Tranøy (1999) *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*. Bergen: Fagbokforl.
- Claeys, Paul H., et al. red. (1998) *Lobbyisme, pluralisme et intégration européenne. European policy ; no. 16*. Bruxelles: Presses Interuniversitaires Européennes.
- Egeberg, Morten (2003). "The Nordic Countries and the EU: How European Integration Integrates and Disintegrates States Domestically" i: *ARENA Working paper 2003: 11*. Oslo: Arena. 37s.
- Erdal, Åse (2004) Europeiske rammer for kommunal- og regionalpolitikken. *Plan* (6), s. 16-19.
- Eung.no (u.å.). *Hvordan fungerer EU?* [Internett], Europakommisjonens delegasjon til Norge og Island. Tilgjengelig frå:
<<http://www.eung.no/fag.asp?Fag=Samfunnsfag&Link=HvordanEU>> [Nedlasta 12.05.2008].
- Europakommisjonen (06.06.2006). *Working for the Regions* [Internett], Europakommisjonen. Tilgjengelig frå: <http://ec.europa.eu/regional_policy/intro/working1_en.htm> [Nedlasta 15.01.2007].
- Europakommisjonen (21.03.2007). *European Transparency Initiative: Commission invites lobbyists and interest groups to subscribe to public register* [Internett], Europakommisjonen. Tilgjengelig frå:
<<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/367&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>> [Nedlasta 30.05.2007].
- Europakommisjonen (2006). *Green Paper on a European Transparency Initiative*. COM(2006) 194. Brussel: Europakommisjonen.
- European Union [EU] (2008). *The Committee of the Regions* [Internett]. Tilgjengelig frå:
<http://europa.eu/institutions/consultative/cor/index_en.htm> [Nedlasta 20.04.2008].
- Fimreite, Anne Lise, Yngve Flo og Jacob Aars (2002). "Generalistkommune og oppgavedifferensiering : tre innlegg" i: *Notat / Rokkansenteret 2002: 23*. Bergen: Rokkansenteret. 45s.

- Formo, Ingvild (2004). *The regions go marchin' in: a comparative study of objectives and outcomes of Finnish, Norwegian and Swedish European regional offices*. Akademisk avhandling: Mastergrad, Offentlig administrasjon. Kristiansand: Høgskolen i Agder.
- Goldsmith, Mike (1993) The Europeanisation of Local Government. *Urban Studies*, 30 (4 - 5), s. 683-699.
- Graziano, Luigi (1999) "Lobbying and the Public Interest". I: P. H. Claeys, C. Gobin, I. Smets og P. Winand red. *Lobbyisme, pluralisme et intégration européenne*. Bruxelles: Université Libre de Bruxelles. s. 36-57.
- Gudmundsen, Jan Ole (2006). "EØS-avtalen og norsk kommunalt handlingsrom" i: *Rapport (Statskonsult) 2006: 13*. Oslo: Statskonsult. 79s.
- Hansen, Carina Fyhn (2005). *Lobbyist eller lyttepost : hva har norske regioner i Brussel å gjøre?* Akademisk avhandling: Masteroppgave, Det Samfunnsvitenskapelige Fakultet, Institutt for statsvitenskap. Tromsø: UiT.
- Helland, Leif (1999) *Profesjonell lobbyisme: bør den reguleres? : hensikter med, og virkninger av ulike tiltak*. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Henriksen, Trond Magne (2006). *Finnmark fylkeskommune ut av Brüsselkontoret* [Internett]. Tilgjengelig frå: <<http://www.ffk.no/11418.aspx>> [Nedlasta 28.04.2008].
- Hooghe, Liesbet og Gary Marks (1996) "Europe with the Regions": Channels of Regional Representation in the European Union. *Publius*, 26 (1), s. 73-91.
- Howlett, Michael og M. Ramesh (2003) *Studying public policy : policy cycles and policy subsystems*. Don Mills, Ont.: Oxford University Press.
- Huyseune, Michel og Theo Jans (2008) Brussels as the capital of a Europe of the Regions? Regional offices as European policy actors. *Brussels Studies* [Internett] (16). Tilgjengeleg frå: <http://www.brusselsstudies.be/PDF/EN_57_BruS16EN.pdf> [Nedlasta 20.04.2008].
- Jacobsson, Bengt, Ove Kaj Pedersen og Per Lægreid (2001) *Divergent roads to Europe*. Bergen: LOS-senteret.

- John, Peter (2000) The Europeanisation of Sub-national Governance. *Urban Studies*, 37 (5 - 6), s. 877-894.
- Keating, Michael og Liesbet Hooghe (2006) "Bypassing the nation-state?" I: J. J. Richardson red. *European Union : power and policy-making*. New York: Routledge. s. 269 - 286.
- Kommunal- og arbeidsdepartementet (1995). *Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet*. NOU 1995:17. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2001-2002). *Nye oppgaver for lokaldemokratiet - regionalt og lokalt nivå*. St.meld. nr. 19 (2001-2002). Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Kommunaldepartementet (1990). *Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner*. NOU 1990:13. Kommunaldepartementet.
- Kommuneloven (1992) *Lov om kommuner og fylkeskommuner 25. sept 1992, nr 107*.
- Kongsbergregionen (2005). *Osloregionens Europakontor - Medlemskap fra kommunene i Kongsbergregionen*. 05/03195-004.
- KOSTRA (18.07.2007). *A. Finansielle nøkkeltall og adm., styring og fellesutgifter - nivå 2* [Internett], KOSTRA/SSB. Tilgjengelig frå: <http://www.ssb.no/kostra/stt/index.cgi?nivaa=2®ionstype=kommune> [Nedlasta 31.01.2008].
- KS (22.11.2006). *EØS-avtalen og betydningen for lokalsamfunnet* [Internett], KS. Tilgjengelig frå: <http://www.ks.no/templates/PrintPage.aspx?id=39256> [Nedlasta 02.02.2007].
- Larsen, Stein Ugelvik og Audun Offerdal (1979) *De få vi valgte konflikt og kontakt i norske kommunestyre*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Lenschow, Andrea (2006) "Europeanisation of public policy". I: J. Richardson red. *European Union: Power and policy-making*. New York: Routledge.
- Lidström, Anders (1996) *Kommunsystem i Europa*. Stockholm: Publica.

- Lynch, P. P. (2004) Regions and the convention on the future of Europe: A dialogue with the deaf? *European urban and regional studies*, 11 (2), s. 170-177.
- Lægreid, Per, et al. (2002) *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforl.
- Marks, Gary, Richard Haesly og Heather A. D. Mbaye (2002) What Do Subnational Offices Think They Are Doing in Brussels? *Regional & Federal Studies*, 12 (3), s. 1-23.
- McCormick, John (2002) *Understanding the European Union : a concise introduction*. Basingstoke: Palgrave.
- Melin, Silvia Elin og Haldis Størksen (2003). *Kristiansand kommunes Brussel-kontor*. Akademisk avhandling: *Siviløkonom*. Kristiansand: Høgskolen i Agder.
- Offerdal, Audun (1992) *Den politiske kommunen*. Oslo: Samlaget.
- Olsen, Johan P. (1996) "Slow learner - or another Triumph of the Tortoise?" I: J. P. Olsen og B. G. Peters red. *Lessons form Experience*. Oslo: Scandinavian University Press. s. 180-213.
- Pape, Signe (03.07.2007). *Hva betyr EØS-avtalen for norske kommuner, fylkeskommuner og kommunalt eide bedrifter?* [Internett], KS. Tilgjengelig frå: <http://www.ks.no/templates/Page.aspx?id=43407> [Nedlasta 10.12.2007].
- Pierre, Jon og B. Guy Peters (2000) *Governance, politics and the state*. London: MacMillan.
- Richardson, J. J. (2006) *European Union : power and policy-making*. New York: Routledge.
- Ringdal, Kristen (2001) *Enhet og mangfold : samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. Bergen: Fagbokforl.
- Rose, Lawrence og Harald Baldersheim (2000) *Det Kommunale laboratorium : teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforl.
- Rose, Lawrence E. (2000) "Demokratiteori - forventninger og virkelighet". I: H. Baldersheim og L. E. Rose red. *Det Kommunale laboratorium : teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforl. s. 55-87.

- Røvik, Kjell Arne (1998) *Moderne organisasjoner : trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforl.
- Statistisk Sentralbyrå (2007). *Tabell: 01187: EF/EU-avstemningen. Resultatet av avstemningen (K)* [Internett]. Tilgjengelig frå:
<http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/Default_FR.asp?Productid=00.01&PXSid=0&nvl=true&PLanguage=0&tilside=selecttable/MenuSelP.asp&SubjectCode=00>
[Nedlasta 11.04.2008].
- Statistisk Sentralbyrå (2008). *Kommunekatalog gjeldende fra 1. januar 2008* [Internett].
Tilgjengelig frå: <<http://www.ssb.no/vis/kommuner/komkatfy.html>> [Nedlasta 19.04.2008].
- Statskonsult (2006). "EØS-avtalen og norsk kommunalt handlingsrom" i: *Rapport / Statskonsult 2006:13*. Oslo: Statskonsult. 79s.
- Stoker, Gerry (1998) Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 50 (155), s. 17-28.
- Strand, Torodd (2001) *Ledelse, organisasjon og kultur*. Bergen: Fagbokforl.
- Ståhlberg, Krister (2001) "Regionalism in the North". I: A. L. Fimreite, H. O. Larsen og J. Aars red. *Lekmannsstyre under press : festskrift til Audun Offerdal*. Oslo: Kommuneforl.
- Thagaard, Tove (2002) *Systematikk og innlevelse : en innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforl.
- Trondal, J. Jarle (2005) Europeisering av offentlig forvaltning. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 2005 (3), s. 243-271.
- Trøndelag i Europa (2003). *Trøndelag i Europa: en prosjektoppgave om Trønderregionens europakontor i Brussel*. Akademisk avhandling. Oslo: Høgskolen i Oslo, avd. ØKS.
- Ulvedal, Terje (27.06.2006). *Granskar Dooria-støtte* [Internett], NA24.no. Tilgjengelig frå:
<<http://www.bt.no/na24/article271416.ece>> [Nedlasta 01.02.2008].

Utenriksdepartementet (2001-2002). *Om EØS-samarbeidet 1994-2001*. St.meld. nr. 27 (2001-2002). Oslo: Utenriksdepartementet.

Utenriksdepartementet (2002). *Samarbeidsregjeringens europapolitiske plattform* [Internett], Oslo: Utenriksdepartementet. Tilgjengelig frå:
<<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/stmeld/20012002/Stmeld-nr-27-2001-2002-/8.html?id=327296>>

Utenriksdepartementet (2005-2006). *Om gjennomføring av europapolitikken*. St.meld. nr. 23 (2005-2006). Oslo: Utenriksdepartementet.

Veggeland, Noralv (2005) *Europapolitikk, innenrikspolitikk og kommunene*. Oslo: Kommuneforl.

Østerud, Øyvind, Fredrik Engelstad og Per Selle (2003) *Makten og demokratiet : en sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Gyldendal akademisk.